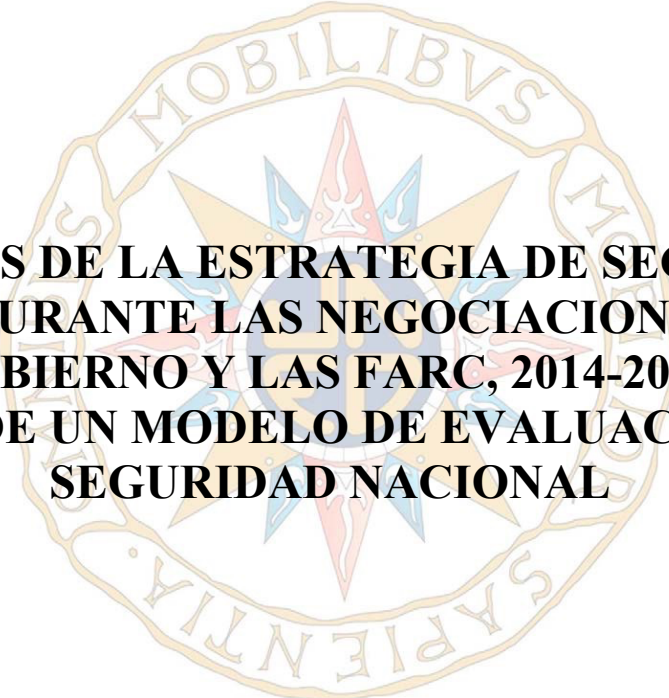


# TESIS DOCTORAL

2021



**ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN  
COLOMBIA DURANTE LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL  
GOBIERNO Y LAS FARC, 2014-2018:  
PROPUESTA DE UN MODELO DE EVALUACIÓN PARA LA  
SEGURIDAD NACIONAL**

**Jorge Segura M.**  
Doctorando Programa en Seguridad Internacional

**Castor Miguel Díaz Barrado**  
Director Tesis

Fecha finalización trabajo  
Mayo 14 de 2021

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – UNED  
INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

# TESIS DOCTORAL

2021

## ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN COLOMBIA DURANTE LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC, 2014-2018: PROPUESTA DE UN MODELO DE EVALUACIÓN PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

### ANLYSIS OF COLOMBIA SECURITY STRATEGY DURING THE NEGOTIATIONS BETWEEN THE GOVERNMENT AND THE FARC, 2014-2018: PROPOSAL FOR AN EVALUATION MODEL FOR NATIONAL SECURITY

Catedrático e investigador en estrategia en la Escuela Superior de Guerra. Sirvió al Ejército de Colombia por 35 años alcanzando el grado de Mayor General para la recuperación de la seguridad del país. Como Máster en Seguridad, Estrategia y Defensa, es consultor para la seguridad y defensa nacionales.

*No puede ser más motivador para un soldado que encontrar las razones de por qué luchó y si valió la pena el esfuerzo, y especialmente la entrega de las vidas de soldados y ciudadanos de bien.*

#### RESUMEN

Esta investigación analiza la estrategia de seguridad de Colombia durante las negociaciones de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), del periodo 2014 y 2018. Tras la construcción de un modelo de evaluación para la seguridad nacional, se determinaron los cambios en las políticas del Gobierno y sus consecuencias a raíz de las negociaciones del acuerdo de paz. Estas decisiones impactaron en la degradación de la seguridad durante el periodo de estudio y determinan en forma cuantitativa el crecimiento de los agentes y factores propiciadores de inseguridad. El modelo propuesto en la presente investigación facilita el análisis y evaluación de la estrategia de seguridad nacional en un conflicto insurgente, tanto para el caso colombiano como para otros similares en el mundo.

**ABSTRACT**

This research seeks to analyze Colombia's security strategy during the peace negotiations between the government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia between 2014 and 2018. After the construction of evaluation model for national security, it determines the changes in the Government policies and their consequences as a result of the Agreement negotiations. These decisions impacted on the degradation of security during the study period and quantitatively determines the growth of the agents and factors that generate insecurity. The model proposed in this research can facilitate the analysis and evaluation of the national security strategy in an insurgent conflict, both for the Colombian case and for other similar ones in the world.

**Palabras clave:** conflicto, estrategia de seguridad nacional, estrategia militar, guerrilla, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), Ejército de Liberación Nacional (Eln)

**Keywords:** conflict, national security strategy, military strategy, guerrilla, Revolutionary Armed Forces of Colombia-Farc, National Liberation Army-Eln

<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>PÁGINAS</b>
INTRODUCCIÓN	8
1. Motivación y objetivos de la tesis	9
2. Marco de referencia	12
3. Metodología	15
4. Organización y estructura de la investigación	17
CAPÍTULO 1. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA (1964-2000): ORIGEN Y EVOLUCIÓN	21
1. Concepto de estrategia de seguridad nacional: una visión actualizada	22
2. Contexto de la estrategia de seguridad (1964-2000): el conflicto colombiano, origen y evolución de las estrategias	32
2.1. Del orden internacional	33
2.2. Del orden nacional	35
2.3. Estrategias de seguridad utilizadas por el Gobierno y sus Fuerzas Militares para enfrentar el conflicto 1964-2000	36
2.3.1. Estrategias de la guerrilla	37
2.3.2. Estrategias del Estado y sus Fuerzas Militares	43
CAPÍTULO 2. CONSTRUIR UN MODELO DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN: LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA DE 2000 A 2014	51
1. Construcción modelo de evaluación y análisis de una estrategia de seguridad nacional	52
1.1. Establecer la línea estratégica de la amenaza mediante análisis cuantitativo	54
1.2. Búsqueda de variables determinantes estrategia de seguridad nacional	62
2. Características estrategia de seguridad nacional en Colombia, 2000 a 2010	66
3. Características estrategia de seguridad nacional en Colombia, 2010 a 2014	73
CAPÍTULO 3. IMPLEMENTAR EL MODELO: ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE 2000 AL 2014	79
1. Variable decisión política de gobierno	81
2. Variable legitimidad	92
3. Variable estrategia integral, fortalecimiento y coordinación de las instituciones	99
4. Variable control estatal del territorio	104
5. Variable neutralización de la amenaza	108

6. Variable de la diplomacia	118
7. Variable de los recursos	122
8. Algunos resultados del análisis de las siete variables en la ESN, periodo 2000-2014	127

#### CAPÍTULO 4. CONTRASTAR EL MODELO: LOS CAMBIOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD COLOMBIANA 2014-2018

1. El nuevo contexto: la seguridad nacional durante el proceso del acuerdo de paz en La Habana	132
2. Análisis y evaluación de la estrategia de seguridad 2014-2018	141
2.1. Línea estratégica del Eln 2002-2018	142
2.1.1. Indicador político	142
2.1.2. Iniciativa armada del Eln 2002-2018	147
2.1.3. Estructura organizacional	150
2.1.4. Indicador financiero	151
2.2. Matriz para contrastar variables determinantes de la ESN 2014-2018	155
2.3. Análisis y evaluación de la ESN 2014-2018	156
2.3.1. Variable de decisión política	156
2.3.2. Variable de la legitimidad	159
2.3.3. Variable estrategia integral y coordinación, y fortalecimiento instituciones del Estado	163
2.3.4. Variable control estatal del territorio	167
2.3.5. Variable neutralización de las amenazas para la recuperación del ambiente de seguridad	172
2.3.6. Variable internacionalización del conflicto	178
2.3.7. Variable de recursos	180
2.4. Matriz de evaluación de la ESN	184

#### CAPÍTULO 5. CONSECUENCIAS DE LOS CAMBIOS EN LAS ESTRATEGIA DE SEGURIDAD 2014-2018

1. Incremento de los cultivos ilícitos	190
2. Fortalecimiento e incremento de actores de delincuencia organizada	196
3. Deterioro de la seguridad	202
4. Ruptura del pensamiento estratégico: influencia de las negociaciones con las Farc en las Fuerzas Militares	206
5. Consecuencias en las relaciones internacionales	212
5.1. Deterioro de la seguridad en las fronteras e impacto en los vecinos	213
5.2. Dificultades con su principal aliado estratégico: Estados Unidos	222

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>225</b>
Referencias bibliográficas	239
Glosario de siglas, acrónimos y abreviaturas	248

### **Lista de tablas y figuras**

Tabla 1. Estrategia grupos guerrilleros	39
Tabla 2. Matriz de análisis y homologación de indicadores	57
Tabla 3. Matriz de identificación de variables determinantes	63
Tabla 4. Características del modelo, 2000-2010	68
Tabla 5. Evaluación estrategia de seguridad nacional, 2000-2014	80
Tabla 6. Índice de influencia Eln en el territorio	144
Tabla 7. Matriz para contrastar variables determinantes estrategia seguridad nacional, 2014-2018	156
Tabla 8. Resultados operaciones Fuerza Pública: Eln y crimen organizado, 2010-2018	176
Tabla 9. Matriz modelo análisis y evaluación estrategia seguridad nacional, 2014-2018	184
Tabla 10. Número aproximado disidentes Farc por tipo de fuentes, 2017-2018	199

### **Figuras**

Figura 1. Evolución cuantitativa incursiones guerrilleras, 1965-2013	41
Figura 2. Tomas guerrilleras por diferentes grupos, 1965-2013	42
Figura 3. Modelo estrategia de seguridad nacional	46
Figura 4. Evolución estrategias de seguridad nacional, 1964-2000	48
Figura 5. Metodología para establecer modelo análisis y evaluación estrategia de seguridad nacional	53
Figura 6. Metodología y procedimiento para construir línea estratégica de la Insurgencia	56
Figura 7. Imagen favorable instituciones del Estado vs. Imagen favorable Farc, 2000-2014	58
Figura 8. Iniciativa armada Farc, 2000-2014	59
Figura 9. Hombres en armas Farc, 2000-2014	59
Figura 10. Hectáreas sembradas planta de coca, 2000-2014	60
Figura 11. Indicadores estratégicos Farc, 2000-2014	61
Figura 12. Línea de debilitamiento estratégica Farc, 2000-2014	62
Figura 13. Acciones criminales Farc, 2000-2014	74
Figura 14. Acciones terroristas por grupos, 2000-2014	75
Figura 15. Acciones bélicas grupos armados organizados (Gao) en Colombia, 2000-2014	85
Figura 16. Secuestros en Colombia, 2000-2014	86
Figura 17. Acciones terroristas ocasionadas por diferentes grupos de guerrilla y otros	87
Figura 18. Masacres cometidas por grupos ilegales	87
Figura 19. Extorsiones en Colombia, 2000-2014	88
Figura 20. Cultivos de coca en Colombia, 2000-2014	89
Figura 21. Análisis comportamiento variable de decisión política vs. Línea de debilitamiento estratégica Farc, 2000-2014	91

Figura 22. Imagen favorable instituciones Estado, Farc y línea estratégica Farc, 2000-2014	95
Figura 23. Departamentos con acciones Farc vs. Línea de debilitamiento estratégico Farc	106
Figura 24. Estrategia militar aplicada al Plan Patriota, 2002-2007	109
Figura 25. Porcentaje acciones Farc, 2000-2014	114
Figura 26. Iniciativa Farc, 2000-2014	115
Figura 27. Variable de la diplomacia vs. Línea de debilitamiento estratégico Farc, 2000-2014	120
Figura 28. Presupuesto seguridad y defensa, 2000-2014	124
Figura 29. Porcentaje PIB presupuesto seguridad y defensa, 2000-2014	125
Figura 30. Presupuesto seguridad y defensa vs. Presupuesto cooperación Estados Unidos	126
Figura 31. Percepción seguridad de los colombianos, octubre 2008-junio 2018	133
Figura 32. Acciones terroristas Gao, 2000-2018	134
Figura 33. Acciones terroristas por grupos, 2000-2018	135
Figura 34. Línea de debilitamiento estratégico Farc, 2000-2014	136
Figura 35. Extorsiones realizadas por diferentes grupos, 2000-2018	138
Figura 36. Número hectáreas cultivo de coca en Colombia, años 2000-2018	139
Figura 37. Modelo análisis y evaluación estrategia seguridad nacional, 2014-2018	142
Figura 38. Impacto indicador político Eln, 2002-2018	145
Figura 39. Acciones realizadas por iniciativa Eln, 2002-2018	147
Figura 40. Iniciativa armada Eln, 2002-2018	149
Figura 41. Estructura organizacional Eln, 2002-2018	150
Figura 42. Porcentaje cultivos hoja de coca, 2002-2018	152
Figura 43. Indicadores estrategia Eln, 2002-2018	153
Figura 44. Línea estratégica Eln, 2002-2018	154
Figura 45. Imagen favorable instituciones Estado, Farc y línea estratégica Farc 2000-2014	160
Figura 46. Percepción situación en general de los colombianos, julio 2008-junio 2018	161
Figura 47. Distribución presupuesto seguridad y defensa, 2014-2018	165
Figura 48. Concepto estratégico PIDSP, 2010-2014	173
Figura 49. Porcentaje resultados operaciones contra Eln y crimen organizado, 2010-2018	176
Figura 50. Correlación estrategias guerrillas Farc (2010-2014) y Eln, con resultados operacionales Fuerza Pública, 2010-2018	177
Figura 51. Programas de ayuda en seguridad de Estados Unidos para Colombia, 2002-2018	180
Figura 52. Presupuesto seguridad y defensa vs. Porcentaje presupuesto general de la nación	181
Figura 53. Distribución presupuesto seguridad y defensa, 2014-2018	182
Figura 54. Asistencia militar de Estados Unidos a Colombia, 2000-2016	183
Figura 55. Incremento cultivos planta coca vs. Decisiones proceso acuerdo de paz Gobierno-Farc	193
Figura 56. Correlación entre cultivos ilícitos, aspersión y otras estrategias, 2003-2018	194
Figura 57. Acciones grupos armados ilegales, 2014-2018	196
Figura 58. Línea estratégica del Eln y el acuerdo de paz del Gobierno con las Farc	198
Figura 59. Los 35 municipios con mayor aumento tasas de homicidios, 2014 y 2018	204
Figuras 60 y 61. Municipios con mayor tasa de homicidios, comparativo entre 2014 y 2018	205
Figuras 62 y 63. Correlación municipios con mayor tasa de homicidios y mayor presencia Cultivos planta de coca, 2018	218

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación aspira a determinar los cambios y consecuencias en las políticas y estrategias de seguridad en Colombia entre 2014 y 2018, a partir de la inmersión del Gobierno en el acuerdo de paz con el grupo insurgente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

La falta de políticas concretas para hacer frente a las amenazas y retos a la seguridad, el debilitamiento de las estrategias de control territorial, el reemplazo de estrategias como la aspersión de cultivos ilícitos por la radicación voluntaria exclusiva, la reducción del presupuesto a las Fuerzas Armadas, entre otras políticas de seguridad, permitieron al final del periodo de estudio de la investigación (2018), evidenciar el fortalecimiento de factores y agentes propiciadores de criminalidad y el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país.

Los gobiernos de Colombia y sus fuerzas militares habían liderado una campaña para recuperar la seguridad nacional y propiciar las oportunidades de desarrollo necesarias que evitaran llevar al país a un «Estado fallido», como lo calificaban en años precedentes. Desde 2010, los colombianos habían recobrado la esperanza y la confianza internacional, de tener mejores condiciones de vida con la garantía de sus derechos fundamentales.

Los resultados obtenidos facilitaron al Gobierno de Juan Manuel Santos, primer periodo 2010 a 2014, iniciar una nueva campaña: la de un acuerdo con las Farc, mediante las negociaciones de La Habana. Este proceso estuvo ligado a las políticas y estrategias de seguridad nacional pasando por diferentes momentos hasta 2018, cuando termina el segundo periodo de su gobierno. En este periodo hay avances en los diálogos y logros concretos como el propio acuerdo con las Farc, pero paradójicamente se observa el deterioro progresivo de la seguridad en varias regiones del país y la incertidumbre en la población.

Teniendo en cuenta la problemática anterior, se plantea la siguiente hipótesis: los cambios ocurridos entre los años 2014 y 2018, en la estrategia de seguridad nacional (ESN), como



consecuencia de la implicación del Gobierno colombiano en el proceso de paz con las Farc, supuso debilidades en las estrategias de seguridad que permitieron el fortalecimiento de factores y agentes propiciadores de criminalidad, así como el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país.

## 1. MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS DE LA TESIS

El objetivo de la presente tesis es determinar los cambios y consecuencias en las políticas y estrategias de seguridad en Colombia entre los años 2014 y 2018, a partir de la inmersión del Gobierno en el acuerdo de paz con las Farc, cuyo nombre completo es «Acuerdo para la terminación definitiva del conflicto», firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016, para lo cual se propone como herramienta de análisis un *modelo para la evaluación* de estrategias de seguridad nacional. Para ello se diseñó, construyó e implementó una herramienta para analizar y evaluar estrategias en seguridad, utilizando el conflicto colombiano como estudio de caso, pero con un alcance internacional para situaciones de violencia en contextos similares.

Las estrategias de seguridad y defensa en el periodo 2014 a 2018, en muchos casos, fueron inadecuadas por la dedicación predominante del Gobierno a su objetivo de la obtención de los acuerdos de paz con este grupo insurgente, descuidando la ESN. El proceso de paz con las Farc no inicia con el primer periodo del Gobierno de Santos (2010 a 2014). Se estima como punto de partida desde 1999 y se prolonga hasta 2014. Es el periodo de quince años en el cual se ha debilitado el principal movimiento de insurgencia en Colombia: las Farc. Según el exministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón Bueno<sup>1</sup>, «la disminución de sus fuerzas, armas y recursos alcanzó el 70 por ciento; el liderazgo de sus principales cabecillas fue neutralizado por causa de su captura o su muerte en combate»<sup>2</sup> (Davis, Kilcullen, Mills y Spencer, 2016, XXVI). Sumado a ello, sus estructuras armadas y de milicias fueron degradadas en similares condiciones.

---

<sup>1</sup> Juan Carlos Pinzón Bueno fue ministro de Defensa Nacional de septiembre de 2011 a junio de 2015.

<sup>2</sup> Traducción del autor.

Pero, especialmente, y dentro de un análisis estratégico al estilo *clausewiano*, las Farc perdieron su voluntad de lucha gracias al liderazgo político y militar institucional, al compromiso de las fuerzas militares y de policía, y al apoyo de la mayor parte de los colombianos. Los éxitos militares trajeron a las Farc a una mesa de diálogo. «Este grupo al igual que el Ejército de Liberación Nacional (Eln) y el Ejército Popular de Liberación (Epl), dejaron no solo de ser números si no también una amenaza de estabilidad para Colombia» (Davis et ál., 2016, 181). Lo anterior ha transformado a Colombia de ser, antes de 1999, tildado por varios analistas como «un país casi fallido», a uno más estable, más próspero, y con una sociedad mucho más segura.

A pesar de los logros alcanzados durante tres gobiernos en línea, y del esfuerzo del Gobierno de Santos (primer periodo de Gobierno 2010 a 2014) por alcanzar la firma de un acuerdo de paz con las Farc, emergen altos riesgos de continuar con una violencia en Colombia que se puede transformar en nuevos escenarios de inseguridad. Los factores de violencia persistentes como el narcotráfico, las bandas criminales al servicio de este fenómeno, grupos disidentes de las Farc, el Eln y las organizaciones transnacionales dedicadas igualmente al tráfico de drogas y recientemente a la minería ilegal, son factores que por un lado, dejan un panorama de incertidumbre en el contexto colombiano y, por otro, demandan al Estado estrategias que garanticen la seguridad nacional contra los grupos al margen de la ley, y en los cuales el acompañamiento internacional es relevante para enfrentar estas organizaciones en un mundo globalizado.

En este contexto de seguridad en Colombia, el trabajo pretende responder a las siguientes preguntas, las cuales son guías relevantes para el desarrollo de la investigación:

- a. ¿Cuáles fueron los cambios de la estrategia de seguridad colombiana, tras las negociaciones del acuerdo de paz entre el Gobierno y las Farc, en La Habana (Cuba)?
- b. ¿Cuáles fueron las consecuencias de los cambios en la seguridad del país?
- c. ¿Cómo esos cambios fueron afectando el *pensamiento estratégico* en las fuerzas militares?

Encontrar las respuestas mediante un trabajo científico es la principal motivación, de tres razones para realizar el presente trabajo. Existen limitados trabajos de investigación sobre estrategias de seguridad para enfrentar conflictos insurgentes en un contexto en el cual se combinan una serie de agentes y factores propiciadores de violencia, discusión académica que se aborda en el marco teórico del presente trabajo. Colombia no es la excepción.

Paradójicamente, 56 años de conflicto (el surgimiento de las guerrillas, Farc y Eln), en 1964 es una experiencia que podría propiciar debate académico y producción científica enriquecedora, útil no solo para las escuelas militares de formación, capacitación y de guerra en el sector defensa, sino también para los sectores del gobierno relacionados con la política de seguridad y defensa, y los académicos e investigadores interesados en el tema. Sin embargo, son contadas las investigaciones académicas sobre las estrategias de seguridad, su diseño, implementación, análisis y evaluación; contrario al buen número de estudios relacionados con el diagnóstico del conflicto.

La segunda y consecuente de la anterior, motiva la presente investigación y sirve de fundamento a la formulación de nuevos lineamientos para la estrategia de seguridad en Colombia, con el fin de mejorar el ambiente de seguridad en la población en general, que permita contribuir a la estabilidad de las instituciones en las regiones más afectadas por la inseguridad, y al mismo tiempo garantizar la apuesta estatal para su prosperidad. Además, podría interesar también, como lecciones aprendidas para países de la región y algunos otros en el ámbito mundial, donde atraviesan circunstancias de inseguridad por causa de amenazas similares a las de Colombia.

La tercera y última razón, se relaciona con la pasión propia por la estrategia. «La estrategia es la dialéctica de inteligencias en un medio conflictivo, fundado sobre la utilización de medios violentos, o la amenaza de utilizarlos, para fines políticos» (Coutau-Bégarie, 2002, 104), en los cuales el enfrentamiento inteligente de voluntades está dado para resolver una situación conflictiva. Es decir, al autor lo apasiona el tema de la estrategia como ciencia de la acción para resolver problemas.

## 2. MARCO DE REFERENCIA

El trabajo contiene una gran variedad de disciplinas y conceptos como: seguridad, políticas y estrategias, contrainsurgencia, *pensamiento estratégico*, historia y ciencia política, entre otros. Por esta situación se requiere delimitar la investigación desde lo temático, geográfico y cronológico.

a. El trabajo se limita en lo *temático* en varios conceptos teóricos que se interrelacionan. La *contrainsurgencia* como principal estrategia empleada por el Estado colombiano y sus fuerzas militares. En relación con lo anterior, también ha sido necesario investigar el concepto de *estrategias de seguridad nacional (ESN)*, como objeto de estudio permanente de esta investigación. Y, para tener claridad, *el nuevo paradigma multimisión*, ha sido igualmente preciso describir y analizar lo que este concepto representa hoy en día para las fuerzas militares, y específicamente para el ejército nacional.

b. Desde un punto de vista *geográfico*, el trabajo se ubica en Colombia. Pero también tiene un alcance regional por las implicaciones que el país ha tenido en las fronteras con sus vecinos, como consecuencia del conflicto. Como resultado, por una parte, las relaciones internacionales entre los países de la región son objeto de estudio en la medida en que las actuaciones de grupos armados ilegales privilegian su accionar por encontrar las facilidades para sus actos delincuenciales en las fronteras. Y, de otra, las decisiones y estrategias de seguridad de uno y otro gobierno para contrarrestar estos grupos que puedan afectar sus relaciones con sus vecinos.

c. Y, desde el punto de vista *cronológico*, el trabajo se focaliza en los dos periodos del presidente Santos desde 2010, cuando realiza sus primeras acciones para iniciar el proceso de diálogo en La Habana con las Farc, pasando por una reelección en 2014, hasta el término de su mandato en agosto de 2018. Es en este último periodo en el cual se presentan los principales cambios de las estrategias en seguridad nacional. Sin embargo y como se amplía en la metodología, se abordan periodos de la ESN a partir de 2000, como también se estudian los antecedentes generales del conflicto colombiano desde su nacimiento en 1964.

Teniendo en cuenta la delimitación del trabajo es necesario plantear el estado del arte con el fin de estructurar el problema y fortalecer la hipótesis planteada. En este sentido, se abordan tres conceptos que requieren su discusión académica para mayor claridad conceptual y de esta forma definirlos como objetos de estudio para esta investigación. Estos son:

- a. *Pensamiento contrainsurgente*
- b. *Estrategia de seguridad nacional*
- c. *Paradigma multimisión.*

La *contrainsurgencia* es el primer objeto de estudio. Para su abordaje se hace referencia a los clásicos, aún vigentes, de la teoría insurgente y contrainsurgente. Entre estos clásicos se encuentran: Sun Tzu, con el *Arte de la guerra*; Mao Tse-tung, con sus *Obras escogidas de Mao Tse-tung*; Cadwell y las *Small Wars*; T. E. Lawrence y la *Guerrilla Warfare*; Vo Nguyen Giap y la *Guerra de liberación*; Robert Thompson y su *Defeating Communist Insurgency in Malaya*; David Galula y la *Counterinsurgency Warfare Theoric and Practice*; y por supuesto, Karl Von Clausewitz, quien ha sido uno de los principales teóricos con su obra *De la guerra*, en la cual le da validez a cualquier clase de confrontación, no solo la convencional, sino también la guerra contrainsurgente. Se debe tener claridad sobre la definición de insurgencia para distinguir el significado de *contrainsurgencia* y, posteriormente, explicarla.

De los anteriores clásicos se ha privilegiado el concepto de «*guerra revolucionaria*» de Galula, por ser la más pertinente y cercana a las realidades vividas en el conflicto colombiano. Una guerra revolucionaria es en primer lugar un conflicto interno, aunque influencias externas rara vez no lo apoyan. Aunque en muchos casos también, la insurgencia ha sido identificable en grupos nacionales como Algeria, Angola, Indonesia, Túnez, o Vietnam, pero esto no altera estratégicamente el importante hecho que ella fue retando las decisiones del poder local por controlar la administración, la policía y las Fuerzas Armadas (Galula, 1964, 1, ápod Nagl, 2006). En otras palabras y según Galula, una insurgencia es una competición entre insurgentes y gobierno en busca del apoyo de la población civil, el cual suministra el mar donde la insurgencia nada.

Se sigue el concepto de «*contrainsurgencia*» para esta investigación, expuesto por David Kilcullen, en el cual lo define como todas las acciones y estrategias, tanto civiles como militares, del gobierno en contra de la insurgencia para restablecer el control. En contraste a la *guerra de contraguerrillas* consistente solamente en las acciones legítimas de las fuerzas militares y de policía en operaciones en contra de la guerrilla enemiga (Kilcullen, *ápu*d Davis et ál., 2016, 62).

En Colombia, las estrategias *contrainsurgentes* se han venido implementando y desarrollando en forma paralela al nacimiento y evolución de la insurgencia. Algunos autores destacan varias fases de esta evolución entre el nacimiento de las guerrillas (antecedentes en algunos casos) desde 1949 hasta nuestros días. Una reciente investigación presenta cinco fases: fase uno, 1949 a 1966; fase dos, 1966 a 1982; fase tres, 1982 a 1993; fase cuatro, 1994 a 2002; y fase cinco, 2002 a 2008 (Spencer, *ápu*d Davis et ál., 2016, 17-44), se agregaría una sexta fase, 2014 a 2018, relacionada con el periodo de los acuerdos en La Habana entre el Gobierno y las Farc, es decir, el objeto de estudio de la investigación. En cada fase de evolución de las guerrillas, el gobierno empleó estrategias de seguridad en contra de la insurgencia. Estas estrategias desarrollaron un pensamiento *contrainsurgente* que involucraron las políticas de seguridad y la doctrina de las Farc. En este capítulo, se aborda ampliamente la evolución del *pensamiento estratégico*.

El concepto de «*estrategia de seguridad nacional*», que define la seguridad nacional como la situación en la cual los ciudadanos pueden desarrollar sus condiciones socioeconómicas y políticas libre de amenazas y riesgos, se entiende como todas las acciones del Estado para crear las condiciones de seguridad nacional, en las cuales los ciudadanos se encuentren en un ambiente fuera de alcance a las amenazas y los riesgos para desarrollar todos sus derechos constitucionales. Este concepto se discute ampliamente más adelante, con el fin de redefinirlo y actualizarlo al contexto colombiano. Igualmente, y teniendo en cuenta que las definiciones de la seguridad y la seguridad nacional son temas de debates permanentes que dificultan un consenso sobre ellas, se siguen los conceptos establecidos en algunas investigaciones realizadas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Estos conceptos permiten especificar el objeto referente de la seguridad abordado en la presente

investigación. La investigación de Gabriel Orozco de la UAM define los conceptos de seguridad y seguridad nacional, así:

La seguridad es un instrumento del poder político. Este la invoca para referirse a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza y que el Estado debe proteger. La seguridad nacional es, en este ámbito de significación, la prioridad del discurso político, dándole al concepto de seguridad una referencia directa con la integridad del Estado. El concepto de seguridad nacional o seguridad del Estado es central en este ámbito de significación, y comprende, a grandes rasgos, la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad. El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea) (Orozco, 2005, 164).

«*Paradigma multimisión*» se entiende como la nueva doctrina para las fuerzas militares, y en especial para el ejército de Colombia. Como la institución lo definió en su Plan Minerva:

Es el plan estratégico del Comando de Educación y Doctrina; y será la hoja de ruta que marque los lineamientos del desarrollo institucional a través del fortalecimiento de los subsistemas de educación, doctrina, lecciones aprendidas, instrucción, entrenamiento, ciencia y tecnología. Esta doctrina se cubrirá en dos ámbitos de estudio: el primero, relacionado con la nueva normativa en directivas y manuales; el segundo, relacionado con el escenario de la implementación de la doctrina en el campo operacional (Centro de Doctrina del Ejército, 2016, 32).

### 3. METODOLOGÍA

La metodología que se emplea en el presente trabajo tiene una aproximación cualitativa y cuantitativa, que facilita construir un modelo de análisis y de evaluación de la estrategia de seguridad, el cual se explica más ampliamente al final de este apartado. En el presente trabajo, se revisa la literatura existente sobre el tema objeto de investigación para un mejor entendimiento sobre el planteamiento del problema cualitativo inicial, mediante la descripción, correlación y explicación (Hernández, Fernández, y Baptista, 2006, 22-26). Asimismo, la investigación tiene una aproximación de naturaleza cuantitativa debido a algunas fuentes relacionadas con el análisis estadístico sobre las dinámicas de los agentes y factores propiciadores de violencia que impactaron en la seguridad, durante el periodo de estudio. En consecuencia, en cuanto a sus resultados y conclusiones el trabajo tiene un carácter mixto y holístico, que combina lo cualitativo con lo cuantitativo.

Para lograr lo anterior, se sigue el *modelo interactivo* de Huberman y Miles que trata de

un proceso cíclico y dinámico, que implica una actividad constante de obtención de nuevos datos, por lo que este análisis tiene una naturaleza eminentemente continua e interactiva, la cual contempla tres actividades concurrentes para llevar a cabo el análisis cualitativo: (a) *Reducción de datos*, por el cual se localizan, seleccionan, compilan y se transforman en elementos que permitan su evaluación y análisis. Se trata de un proceso intuitivo en muchas ocasiones, manifestado desde el mismo momento en el que se acota el objeto de la investigación y se define el problema y las hipótesis. Para este trabajo de investigación, las características referidas de las fuentes otorgan un ejercicio de concisión significativo para la investigación. (b) *Exposición de datos*, por la cual se organizan para estar disponibles y accesibles. Para este trabajo se organizan con un criterio temático, en relación con las áreas conceptuales referidas y los datos se presentan de forma narrativa. (c) *Conclusiones* que pretenden dar respuesta a la hipótesis planteada (Huberman y Miles, 1994, 255).

El proceso seguido para la reducción de datos ha priorizado el recurso a las fuentes primarias de carácter documental, con base en documentos oficiales de la administración, organizaciones, e instituciones nacionales e internacionales. Este estudio se realiza al mismo tiempo que la explotación de las fuentes primarias bibliográficas, documentos del Gobierno, ministerios, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Defensa y Fuerzas Militares para identificar los planes oficiales, como las políticas de seguridad del periodo de estudio, y para el caso de las Fuerzas Militares, la revisión de los planes *Consolidación espada de honor IV* y *Estratégico militar de estabilización y consolidación victoria*, así como planes de seguridad implementados entre 2010 y 2018.

Las revistas científicas son una importante fuente para recolectar la información, especializada en el conflicto colombiano. Entre las más destacadas se pueden mencionar revistas de análisis político y seguridad internacional de Iberoamérica; y en medios de comunicación, tanto de líneas oficiales como de la oposición. Los informes y estudios de las fundaciones iberoamericanas y colombianas dedicadas al tema del conflicto del país. También se tuvieron en cuenta los documentos estructurales de origen de la guerrilla de las Farc y del Eln, y algunas declaraciones de sus cabecillas. Y, de igual modo, las declaraciones públicas como las del presidente de la República, el ministro de Defensa, los comandantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, fueron esenciales en esta investigación.



Los datos anteriores fueron posteriormente confirmados con fuentes secundarias por medio de entrevistas a oficiales de diferentes rangos, a especialistas en el conflicto colombiano, y a expertos internacionales sobre insurgencia. Se pretenden incluir oficiales militares en servicio activo y en uso de buen retiro, quienes participaron directamente durante el conflicto en el periodo objeto de estudio. Asimismo, también se realizaron entrevistas a autores expertos que muestran diferentes puntos de vista. Esta información fue analizada una vez fue capturada.

Los pasos de la metodología específica que establece este modelo se explican y amplían en el Capítulo 2 (numeral 1, Figura 5), que se refiere a la *Metodología para establecer el modelo de análisis y evaluación de la estrategia de seguridad nacional*.

#### **4. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente trabajo está organizado en cinco partes que dan estructura a la investigación. Cada una de ellas representa un capítulo de la tesis. El Capítulo 1 hace referencia a los antecedentes de la ESN en Colombia entre 1964 y 2000. Este capítulo, fundamental para el desarrollo de la investigación, establece los conceptos de los temas de seguridad nacional, estrategia de la seguridad y pensamiento contrainsurgente colombiano. El contexto de la seguridad aborda un resumen sobre el conflicto colombiano, origen y evolución de las estrategias. Asimismo, se determinan las políticas y planes de seguridad utilizadas por el Gobierno y sus Fuerzas Militares para enfrentar el conflicto entre 1964 y 2000, con el objeto de identificar la cultura estratégica colombiana, mediante un análisis comparativo con las de la guerrilla. En esta primera parte, la investigación responde a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el modelo de la seguridad nacional en el periodo de tiempo mencionado?, ¿cuáles eran los fundamentos de la estrategia de seguridad en Colombia?, y, por último, ¿hay un pensamiento contrainsurgente gracias a la experiencia del conflicto en Colombia?

El objetivo del Capítulo 2 es construir el modelo de análisis y evaluación de una ESN, con base en el caso Colombia 2000 a 2014, época que se considera uno de los mayores logros en la ESN. La idea es identificar las características de ese modelo, mediante el análisis

cuantitativo y cualitativo de las políticas de seguridad de los tres gobiernos que tuvieron la responsabilidad de diseñar y ejecutar dichas estrategias. Lo anterior permite la construcción del modelo de análisis y evaluación, mediante la determinación de variables e indicadores pertinentes a la ESN, propósito principal del capítulo. Asimismo, guía la investigación en el sentido de utilizar el modelo general para determinar los cambios y consecuencias de la ESN 2014 a 2018.

Una vez se construyó el modelo, el Capítulo 3, se centra en realizar su implementación, mediante el análisis y evaluación de las estrategias de seguridad de 2000 al 2014. Es el tercer paso del modelo y consiste en el análisis de las siete variables determinantes, identificadas en el segundo paso (Capítulo 2). La idea es analizar cada una de las variables de la ESN y cómo ellas impactaron o dejaron de impactar para alcanzar los *finés* del Estado durante un periodo de 2000 a 2014.

El Capítulo 4 tiene como objetivo contrastar el modelo de análisis y la hipótesis del presente trabajo: los cambios ocurridos en las estrategias de seguridad nacional 2014 a 2018, como consecuencia de las negociaciones de paz con las Farc, que supuso debilidades en las estrategias de seguridad que fortalecieron factores y agentes propiciadores de criminalidad. Se identifica el nuevo contexto de seguridad en este periodo, en el cual el Gobierno colombiano se involucra en el proceso del acuerdo con las Farc en La Habana. Con el *modelo de análisis y evaluación* construido e implementado en los capítulos 2 y 3, se estudian y se identifican los cambios en la ESN entre 2014 y 2018. Este capítulo identifica cómo los agentes y factores de inseguridad, aprovechaban los cambios de la estrategia de seguridad y la propia dinámica del proceso de paz.

Finalmente, en el Capítulo 5, se determinan las principales consecuencias de los cambios hallados en la presente investigación con relación a la ESN de este periodo, tanto en la seguridad en general como en el pensamiento estratégico de las fuerzas militares. Aquí se plantean cinco argumentos que sustentan cómo los cambios afectaron la seguridad nacional.

(a) El primero tiene relación con el cambio de la estrategia contra el narcotráfico. Para este caso, no se aborda el estudio del fenómeno como tal, en el cual se aprecia una buena

cantidad de investigaciones. En contraste, se presenta como ese cambio de estrategia del Estado, especialmente la fumigación de cultivos ilícitos, afectó directamente la degradación de la seguridad.

(b) El segundo argumento es el fortalecimiento e incremento de actores de delincuencia organizada. El control sobre estos actores y sus pretensiones sobre el poder territorial fue muy difícil de conseguir en la última década desde 2000 por las condiciones geográficas agrestes del país. Igual fue uno de los elementos relevantes en las Farc para su crecimiento con respecto a su planteamiento estratégico de copar las tres cordilleras como corredores estratégicos para su lucha armada, una vez desmovilizada esta guerrilla a raíz del acuerdo con el Gobierno. Por su parte, los demás grupos ilegales iniciarían una disputa y copamiento por el control de las drogas ilícitas en aquellas zonas donde antes delinquían las Farc, lo que les permitiría el resurgimiento como actores propiciadores de violencia.

(c) El tercer argumento y como consecuencia de los dos anteriores, se centra en mostrar la degradación de la seguridad en algunas regiones del país. Al no ver un adecuado control territorial, ante el aumento significativo del narcotráfico y la disputa de actores por el control de las drogas ilícitas en las áreas abandonadas por las Farc en cumplimiento de los acuerdos, estas regiones presentan dinámicas delincuenciales con altos índices de violencia.

(d) Como cuarto elemento está la ruptura del pensamiento estratégico militar colombiano, a raíz de los acuerdos del Gobierno con las Farc, en los cuales varias decisiones que se tomaron para garantizar el proceso y el inicio simultáneo de una transformación doctrinal en el Ejército, afectaron la ejecución por parte de la tropa de la ESN.

(e) El último argumento se refiere a las relaciones y la seguridad internacionales. Se demuestra cómo las fronteras se convirtieron en verdaderos *agujeros negros* para los agentes y factores propiciadores de inseguridad. Como se analiza en el trabajo, estas áreas presentan las condiciones ideales para el crecimiento de estos grupos ilegales, al arrojar consecuencias de orden político, seguridad, económicas y sociales con los vecinos. Esta dinámica se da en un contexto también del proceso de paz, en el cual las tareas de seguridad de la Fuerza Pública

se ven muy limitadas o al menos ineficientes para controlar la situación. Pero no solo son las implicaciones en la región en términos de seguridad internacional que se plantean; sino las dificultades con su principal aliado estratégico: Estados Unidos. Los anteriores argumentos son desarrollados ampliamente en este capítulo a manera de consecuencias directas de los cambios de la estrategia de seguridad en el periodo 2014-2018.

La última parte se compone de las conclusiones generales de la investigación, que destaca según las preguntas planteadas los resultados y hallazgos más relevantes, a fin de dar validez a la hipótesis del trabajo y alcanzar los objetivos formulados en la investigación.

## **CAPÍTULO 1. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA (1964-2000): ORIGEN Y EVOLUCIÓN**

El objetivo de este Capítulo 1 es el de establecer la existencia de un modelo de la estrategia de seguridad nacional (ESN) en el periodo 1964 y 2000. En otras palabras, este capítulo hace referencia a los antecedentes de la estrategia de seguridad en Colombia para el periodo mencionado. El estudio de estos antecedentes es esencial para el desarrollo de la investigación, por cuanto se busca establecer y determinar los conceptos sobre los temas de *seguridad nacional, estrategia de la seguridad y pensamiento contrainsurgente* colombiano, utilizados por los diferentes gobiernos y su Fuerza Pública, desde el origen del conflicto armado en Colombia hasta justo antes de iniciar las políticas y estrategias de seguridad que sacarían al país de ser tildado como un «Estado fallido».

Este tipo de análisis define las fallas, aciertos y características de las políticas y estrategias de seguridad de este periodo, con el fin de hacer una comparación con aquellas variables utilizadas en la ESN, puestas en práctica con resultados exitosos a partir de 2000 hasta 2014. Lo anterior, y siguiendo la metodología propuesta en la presente investigación, conduce a obtener las variables determinantes y de esta forma construir una *matriz de análisis*, la cual es fundamental para el diseño del modelo de evaluación de una ESN, tema central del Capítulo 2.

En ese sentido, el contexto de la estrategia de seguridad aborda un resumen general sobre el conflicto colombiano, así como el origen y evolución de las iniciativas de gobierno y sus fuerzas militares para enfrentar el conflicto en el periodo mencionado. Se pretende, entonces de esta manera, identificar el pensamiento estratégico colombiano, mediante un análisis comparativo con los planes de la guerrilla. Por consiguiente, en esta primera parte la investigación responde a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el modelo de la seguridad nacional en el periodo de tiempo mencionado?
- ¿Cuáles eran los fundamentos y características de la estrategia de seguridad en Colombia?

- ¿Hay un pensamiento estratégico contrainsurgente gracias a la experiencia del conflicto en Colombia?

El capítulo se inicia con la búsqueda del concepto actualizado de la ESN. La intención es definir la estrategia, cuando se analizan los principales conceptos de los países, que por sus características políticas, económicas, sociales y culturales son en cierta forma similares al contexto colombiano, así como teniendo en cuenta las definiciones propias de Colombia. Esta definición será guía en la investigación y en lo que se entiende por la ESN.

Para determinar las características de la ESN del conflicto colombiano periodo 1964-2000, es necesario realizar un análisis sobre el origen y evolución del propio conflicto, con el ánimo de identificar principalmente sus causas y las estrategias utilizadas por parte de la guerrilla, con el fin de equiparar las estrategias de seguridad utilizadas por el gobierno y sus fuerzas militares para enfrentar el conflicto en este periodo de tiempo.

Conocer las lecciones aprendidas de esta época resulta fundamental para establecer las variables determinantes de la ESN dadas a partir de 2002, las cuales tuvieron la intención de corregir los errores que hasta el momento se habían cometido estratégicamente. Este análisis lleva al Capítulo 2 hacia la construcción base del modelo de evaluación para una ESN.

## **1. CONCEPTO DE ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL: UNA VISIÓN ACTUALIZADA**

Para responder las preguntas formuladas es preciso tener una visión actualizada y clara sobre el concepto de ESN. Por ello se parte de las siguientes consideraciones iniciales:

- En el ámbito internacional y nacional, existe una falta de claridad por definir la ESN.
- Hasta hace un poco más de dos décadas desde antes de 2000, esta definición se centraba únicamente en lo militar y lo policial.
- Según estudios recientes la estrategia de seguridad tiene un mayor alcance más allá del solo el ámbito militar, lo que dificulta encontrar una única definición.

- Para definir el concepto de ESN es indispensable partir del análisis y conceptos de: estrategia, seguridad, seguridad nacional y defensa nacional.

La definición de la «estrategia» tiene su esencia en un concepto militar. El clásico está dado en el arte de emplear las capacidades y recursos militares al servicio de la guerra para alcanzar los objetivos fijados por la política. Ese era el concepto que, en forma general, manejaron Clausewitz (1820, 1-24, Book I), Lidell Hart (1991, 321-338) y Jommi apud (Paret, 1992, 165-174). Como se observa, la ciencia de la estrategia tiene una finalidad que consiste en alcanzar los objetivos políticos optimizando de la mejor forma los medios de los cuales se disponen. Asimismo, se destaca la dialéctica de voluntades enfrentadas para encontrar una solución a una situación conflictiva, en la cual se busca convencer al adversario de que emprender o proseguir la lucha resultaría inútil. Esto conduce a la definición de Coutau-Bélgarie, cuando afirma que «la estrategia es la dialéctica de inteligencias en un medio conflictivo, fundada sobre la utilización de medios violentos, o la amenaza de utilizarlos, para fines políticos» (2002, 86).

Sin embargo, algunos investigadores tienen una visión diferente cuando advierten que el concepto de la estrategia se ha quedado limitado solo en los temas militar y empresariales, y en los objetivos de la guerra; menos importante para analizar la situación mundial (Diamant, 2017, 107). A esta dificultad se agrega el uso indiscriminado que en las últimas décadas desde 1990 se le ha dado a la estrategia perdiéndose su identidad y alcance.

De lo anterior se desprende la necesidad de reencontrar la esencia del concepto la «estrategia», la cual se puede resumir en los siguientes principios analizados por Coutau-Bélgarie (2002, 87).

- La fuerza militar no es ya el centro del sistema internacional contemporáneo.
- Las políticas del bien hacer han destronado a las políticas de las potencias, pero estas no han desaparecido totalmente (guerras de Irak, Crimea).

- La estrategia no es una simple competencia (tema empresarial), es un enfrentamiento que puede conducir a la destrucción, a la muerte de los protagonistas. La estrategia empresarial no es la guerra.
- El criterio de la fuerza es central, debido a la existencia de dialécticas conflictivas que se rigen por el derecho internacional.
- Se debe reafirmar la persistencia y la especialidad de la estrategia en tanto que es un instrumento al servicio de la política. La guerra es la continuación de la política por otros medios, de acuerdo con Clausewitz.
- En la complejidad actual de diferenciar entre la paz y la guerra, se requiere distinguir entre una diplomacia de crisis (mediación y buenos oficios, entre otros aspectos) y la estrategia de crisis (movimiento preventivo de fuerzas, interposición, intervención).

Por su parte, la definición del concepto de «seguridad» resulta ambiguo y difícil de precisar. No existe un consenso generalizado sobre su definición. Este término adquiere un valor distinto en función de las personas, sus ideas, culturas y percepciones de la realidad (IEEE, 2011, 1). Tradicionalmente, el Estado ha constituido el objeto referente de la seguridad y el que asume la responsabilidad de proteger a su población. El origen del concepto de «seguridad nacional» está ligado al contexto de la Segunda Guerra Mundial, a la Guerra Fría y a la política exterior de los Estados Unidos durante esos periodos. Estudiosos y políticos como Walter Lippmann (1943) defendió la tesis de que una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y es capaz, si se los desafía, de mantenerlos recurriendo a ella (ápuđ Ballesteros, 2016, 57); y George Kennan (1948) formuló que la seguridad nacional «es la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras» (ápuđ IEEE, 2011, 1).

Existe entonces un debate sobre el concepto, especialmente desde el término de la Guerra Fría. Este evento como otros externos que han ocurrido en épocas con cambios en la seguridad internacional, ha enfrentado las escuelas de pensamiento tradicionales de las teorías de las relaciones internacionales, influyen en la agenda académica y son aprovechados para justificar o desaprobar el pensamiento de sus respectivas escuelas. Estos pensamientos



se concentran principalmente en las escuelas del realismo y el liberalismo, y sus respectivas variantes. Sin embargo, este trabajo no pretende dar la discusión entre las diferentes escuelas de pensamiento, puesto que ya se ha venido presentando en diferentes investigaciones. Se recuerda que ese trabajo tiene como propósito el análisis de las estrategias de seguridad en Colombia durante un periodo determinado. Por ello, es importante tener claridad en el concepto de «seguridad» para abordar la estrategia de seguridad nacional, que conlleve o trate de dar solución a los diferentes problemas que la involucran, o como los estudiosos de la seguridad denominan a su objeto de estudio.

Según investigaciones en la última década desde 2010, como la realizadas por Dockendorff y Duval (2013), los realistas o tradicionales fundamentan la agenda de la seguridad en su preocupación por la protección del Estado mediante el uso de la fuerza militar. Entre otros, los teóricos que defienden esta escuela son Baylis, Cimbala, Gray, Kane, Lonsdale Sartkesian, Walt, Williams y Wirtz. Por otro lado, los liberales manifiestan que el concepto de la seguridad, no solo está ligado al campo militar, sino también incluye amenazas existenciales de diverso tipo; ampliación de la agenda de seguridad siendo receptiva de una diversidad de amenazas. Entre sus representantes se encuentran, entre otros, Buzan, Waever y Hansen (Dockendorff y Duval, 2013, 33). Sin embargo, ante el debate y falta de consenso, las Naciones Unidas establecieron la definición de seguridad durante la década de 1980: «La situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello, libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso» (ONU, 1985, 53).

En consecuencia, se encuentran diferencias estructurales entre los académicos que buscan conceptualizar la «seguridad» (Hough et ál., 2015, 72). Entre las muchas variaciones se sitúan grupos que abogan por un concepto ampliado que rechaza la elevación del Estado soberano como el objeto de referencia principal. En las últimas décadas desde 1990, se encuentran teorías críticas, como seguridad humana, preocupadas por enfatizar que a menudo son los Estados los que disminuyen la seguridad de los individuos, y que el enfoque de la disciplina debe desplazarse del Estado al ser humano individual.

En el otro extremo están los estudiosos tradicionales de la seguridad, principalmente los realistas, los neorrealistas e incluso algunos liberales, que han seguido insistiendo en que es el Estado el que proporciona seguridad a todos los grupos que residen dentro de su territorio y, por tanto, que su propia seguridad necesita ser priorizada. Sus argumentos, por no aceptar un concepto ampliado, radican en que tal situación corre el riesgo de afectar la coherencia intelectual de la disciplina y hacer más difícil de diseñar soluciones a los problemas importantes de la seguridad; en consecuencia, muchos de estos académicos han pedido que el campo de los estudios de seguridad se limite a un *estudio de la amenaza, el uso y control de la fuerza militar* (Walt, 1991, 213).

Aunque no se encuentra un consenso en la definición de la seguridad como ya se ha mencionado, la discusión ha logrado tener una visión más amplia del concepto. En el trabajo de Charles David se observa esa evolución cuando señala que la seguridad nacional es la ausencia de amenazas militares y no militares al poder poner en cuestión los valores centrales que desean promover o preservar una persona o una comunidad, y conllevan a un riesgo de utilización de la fuerza (David ápuđ Vargas Velásquez, 2012, 65). Asimismo, David recomienda que ante la falta de consenso en el concepto es necesario mínimo tener tres parámetros en cualquier tentativa seria de definición de la seguridad: «esto implica para cualquier comunidad la preservación de sus valores centrales, la existencia de amenazas en su contra y la formulación por parte de ella de objetivos» (David ápuđ Ndiaye, 2008, 799).

Uno de los trabajos más reconocidos en el estudio de la seguridad es el realizado por Barry Buzan, quien es uno de los autores con más frecuencia citado en el campo internacional (Muhammad et ál., 2018, 11), pues desde principios de la década de 1990 aportó nuevas nociones que ampliaron la definición de seguridad nacional, dándole claridad y delimitando su objeto referente. Para él, la seguridad nacional es estar libre de amenazas y al mismo tiempo la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles (Buzan y Hansen, 2009, 12).

En Colombia, el concepto de la «seguridad nacional» no se aleja de los anteriores. Esta es definida como la situación en la cual los intereses de la nación se hallan a cubierto de

interferencias y perturbaciones sustanciales. Se destaca y se analizan en esta definición los siguientes elementos: los intereses de la nación, las interferencias y perturbaciones sustanciales, y la situación protegida que debe conformarse, es decir, la gestión y la estructura del Estado para la consecución de sus objetivos nacionales (Comando General de las Fuerzas Militares, Manual de Seguridad y Defensa de Colombia, 1996, 21 y 22).

La «seguridad», en consecuencia, es esencialmente un concepto controvertido, los debates que se producen a su alrededor no pueden ser resueltos de forma abstracta. Es el poder político el que en definitiva determina la orientación y significado de la seguridad. El trabajo desarrollado por Orozco (2005) lo contempla cuando determina la seguridad como un instrumento del poder político invocado para referirse a todos los campos de la sociedad que se encuentren en riesgo o amenaza y que por tanto el Estado debe proteger. En ese sentido, «la seguridad nacional es, en este ámbito de significación, la prioridad del discurso político, dándole al concepto de seguridad una referencia directa con la integridad del Estado» (Orozco, 2005, 164). Por consiguiente, la noción de seguridad nacional es central, y comprende, a grandes rasgos, la protección del Estado frente a la agresión externa y a agentes y factores internos que lo puedan poner en riesgo, esto incluye mantener en orden y el ambiente aceptable de la sociedad. Orozco destaca tres elementos que debe contener el concepto:

El Estado es la unidad competente, a nivel geográfico (su territorio coincide con aquel a defender), jurídico (monopoliza la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de miembros de la comunidad de Estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea) (Orozco, 2005, 164).

Teniendo en cuenta las anteriores visiones y conceptos de la seguridad nacional y los previamente explicados de estrategia y seguridad, la presente investigación destaca los siguientes elementos que dan forma a la noción de *la estrategia de seguridad nacional*: la estrategia tiene la característica principal de ser un instrumento de gestión y de toma de decisiones para solucionar problemas centrales de la seguridad que amenacen a los intereses de un país. En este sentido, la finalidad de la estrategia es alcanzar los objetivos fijados por la política por medio de la utilización y optimización de la mejor forma los recursos de los cuales se dispone.

Se comparte entonces el concepto y metodología realizado por el general español Miguel Ángel Ballesteros Martín, en el cual después de un trabajo académico, análisis comparativo y técnico entre varias organizaciones y países, llega a la siguiente definición:

Estrategia de seguridad nacional es el arte mediante el cual la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país cumplir con sus compromisos internacionales (Ballesteros, 2016, 26).

Asimismo, este autor ratificó unos elementos esenciales para una definición: (a) Los intereses nacionales; (b) los riesgos, peligros y las amenazas exteriores e interiores; (c) los objetivos de la estrategia se fundamentan en la protección de los intereses nacionales (fines); (d) la orientación y coordinación de las fuerzas de la nación (modos); y (e) las capacidades necesarias para llevar a cabo la estrategia (medios).

A partir de la definición de «estrategia de seguridad nacional», en esta investigación se incluyen dos elementos adicionales para tener en cuenta. El primero, que la ESN no solo es arte, sino también es ciencia. Lo segundo, la *finalidad*, en términos de relaciones internacionales, no es solamente para cumplir compromisos, sino que también la participación en la seguridad internacional está relacionada como una estrategia de prevención para el propio Estado en un mundo globalizado. Las siguientes son las razones para incluir y complementar la definición planteada.

En cuanto a la estrategia como ciencia, se tienen trabajos del profesor Coutau-Bégarie, en los cuales demuestra que hay un campo muy amplio de aplicación de la estrategia, aunque sus elementos teóricos originales son más consecuencia de la historia que de conceptos y métodos; sin embargo, dan un sentido a la ciencia estratégica. También da soporte como ciencia el concepto de «universalidad estratégica». La guerra y por supuesto la estrategia son una preocupación universal que se encuentran en la cultura de todas las civilizaciones. Asimismo, se contemplan determinantes sociales de la ciencia estratégica a través de unos pensamientos de culturas desde la antigüedad, como la griega, la china y el de sus culturas periféricas, como japonesa, india, siamés (Tailandia), romana, bizantina; pensamientos estratégicos de la Europa moderna y contemporánea (Coutau-Bégarie, 2002, 143-255). Cada cultura y pensamiento de este tipo tratan de dar solución a sus conflictos, problemas y

situaciones de acuerdo con la época.

Por otro lado, la estrategia de seguridad se circunscribe en el ámbito de una ciencia especulativa por las siguientes razones: se fundamenta en principios y reglas que han sido objeto de comprobación, de acuerdo con su pertinencia y aplicación en una determinada situación. Es por eso que en estrategia se habla de los principios de la guerra. A pesar de que la mayor parte de ellos, su origen se remonta a la época antigua, su concepto sigue siendo válido para dar soluciones en la actualidad. Ejemplo de ellos son los principios encontrados en el *Arte de la guerra* del general Sun-Tzu, de la China antigua; y de Miyamoto Musahi, con sus escritos centrados en búsqueda de la victoria en la cual privilegia la dimensión psicológica de la estrategia (ápuđ Coutau-Bégarie, 2002, 160); y *Énée*, un tratado espartano sobre las experiencias y resultados de sus batallas, escrito en el siglo IV, estos por citar algunos y sin olvidar los ejemplos que se pueden encontrar en la épocas contemporánea y moderna.

Además de los principios como método para encontrar la solución de problemas o mejor solución de situaciones, la estrategia de seguridad como ciencia especulativa se fundamenta, como ya se mencionó, en varios elementos. En este apartado se resaltan los aspectos relacionados con los riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a los cuales se ven enfrentados los intereses nacionales de un Estado. En ese sentido, la estrategia como ciencia debe especular pero basada en hechos, que le permitan seleccionar una estrategia adecuada para proteger los intereses nacionales. Solo hasta que la situación se desarrolle, si eso sucede, se puede advertir que esta fue acertada o no.

Pero independiente del sentido especulativo de la estrategia y su dificultad de conocerla (más destacadas son las ciencias políticas, económicas o filosóficas), esta se encuentra acantonada en la formación superior militar. Los militares centran sus preocupaciones, no en la investigación académica sino en la doctrina que les permite ser exitosos. La ESN que busca la solución de problemas relacionados con la seguridad, demanda de un trabajo sistemático riguroso, y de una metodología basada en conceptos teóricos, principios y doctrina aplicables a una situación particular inmersa en un contexto.

Con relación al segundo elemento para aportar a la definición del general Ballesteros, en la parte en la cual menciona: «A la vez que permite al país cumplir con sus compromisos internacionales» (Ballesteros, 2016, 26). Puede ser que la palabra «compromisos» tenga valiosos fundamentos, en especial cuando un país como España está inmerso en organizaciones regionales e internacionales como la Unión Europea (UE) y la propia OTAN. Según este autor, los compromisos estarían direccionados a contribuir con la seguridad internacional. Sin embargo, la palabra «compromisos» podría ser reemplazada por la de «contribuir a la seguridad internacional» para dar un alcance mayor y especialmente legitimar la contribución en misiones internacionales de seguridad. Los argumentos los aporta el propio general Ballesteros: «Los riesgos de inestabilidad no se circunscriben a un territorio nacional, sino que el fenómeno de la globalización los expande traspasando las fronteras y los extiende a toda la región geopolítica». Y, en consecuencia agrega: «Esto nos lleva a proponer estrategias de seguridad que estudien y hagan un seguimiento de aquellas regiones geopolíticas cuya inestabilidad pueda afectar a los intereses nacionales» (Ballesteros, 2016, 87).

Con lo anterior, se adicionan los dos elementos analizados con anterioridad a la definición de la estrategia de seguridad propuesta por el general Ballesteros. De ahí que la siguiente definición guía el trabajo investigativo.

«Estrategia de seguridad nacional» es el arte y ciencia mediante el cual la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país contribuir a la seguridad internacional (redefinición del autor).

A pesar de la existencia de conflictos permanentes desde el mismo inicio de la humanidad, solo a partir de comienzos del siglo XXI, los Estados se han preocupado por tener un modelo o método para diseñar una estrategia de seguridad y defensa nacionales (desde 2002 solo Estados Unidos disponía de ESN). Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en ese país del Norte y el terrorismo global son los que han hecho ver la necesidad de estudiar los nuevos riesgos y amenazas que atentan contra los intereses nacionales en un contexto globalizado. Hoy los principales Estados democráticos tienen una ESN con la capacidad de coordinar los instrumentos del Estado y de la nación para hacer frente a esos riesgos y amenazas.

Sobre el concepto de «defensa nacional», se destaca que la Carta de las Naciones Unidas en su Preámbulo, prohíbe las guerras, como consecuencia de la repulsa generalizada de la humanidad a las guerras industrializadas de la primera mitad del siglo XX, las naciones adoptan el término «defensa», para denominar las organizaciones y estructuras militares necesarias, con el fin de garantizar sus necesidades básicas de seguridad. El concepto «defensa», entendido como actividad global de protección, surge con la expansión del constitucionalismo democrático en Europa.

Según Soto, considera el concepto de la defensa nacional, como un bien público con un sentido de integralidad para dar alcance a todo el ámbito de la comunidad. Lo define como:

(...) el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores (Soto, 2009, 300).

Por otro lado, Ballesteros le da un mayor sentido en términos de acción y gestión del Estado para proteger los intereses nacionales, cuando lo define como: «El diseño, desarrollo y ejecución de todas las acciones y fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra los intereses nacionales» (Ballesteros, 2016, 65)

La Constitución colombiana define el concepto de defensa en forma específica. La defensa nacional es un medio mas no el único, que contribuye al logro de la seguridad nacional. Su importancia queda reflejada en el hecho de que el término «defensa» se legitima en la Constitución Nacional (CN) 91, artículos, 212, *defender* la soberanía; 216 tomar las armas para *defender* la independencia y las instituciones públicas; y 217, la finalidad primordial de las Fuerzas Militares es la *defensa* de la soberanía, y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

En ese sentido existe un consenso generalizado en varios autores sobre la defensa nacional, lo que no se logra cuando se tiende a definir la seguridad nacional. Por ejemplo, el conjunto de medidas y actividades tendientes a alcanzar y mantener esa situación (intereses vitales de la nación) se hallan protegidos. La defensa nacional es el medio del cual se vale el Estado para lograr uno de sus más importantes fines: la seguridad (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 1996, 25). Santos Pico se alinea a los elementos que contempla la

Constitución Nacional y a los propios conceptos de las Fuerzas Militares de Colombia, cuando señala que la «defensa nacional» es:

la integración y acción coordinada del poder nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa a esos valores que conforman la nacionalidad, como son: la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y el orden constitucional (Santos Pico, 2004, 31)

Con la identificación de los conceptos de «estrategia», «seguridad», «estrategia de seguridad» y «defensa», el presente trabajo aborda los antecedentes y el contexto en el cual la estrategia de seguridad en Colombia se desarrolló desde el inicio del conflicto colombiano hasta terminar el siglo XX, lo que constituye el tema central del siguiente apartado.

## **2. CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD (1964-2000): EL CONFLICTO COLOMBIANO, ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS**

Colombia atraviesa por un conflicto armado con grupos guerrilleros desde 1964. En esta investigación no se pretende profundizar en el conflicto como tal; es decir, en sus causas, desarrollo y evolución. Sobre el tema hay una rica literatura de todo orden. Por el contrario, esta investigación se focaliza en las estrategias de seguridad utilizadas para restablecer los derechos y libertades de la población (libres de amenazas, o al menos controladas), y permitir la estabilidad y prosperidad de la nación en un contexto democrático.

Dicho lo anterior, sin embargo, es bueno precisar el contexto colombiano con un esfuerzo de concisión para entender la estrategia de seguridad utilizada en aras de enfrentar los riesgos y las amenazas internas. Este trabajo destaca los siguientes factores (de orden internacional y nacional), que conformaron el contexto del conflicto armado con las guerrillas en su génesis y evolución.



## 2.1. Del orden internacional

En la década de 1960, el escenario internacional era la Guerra Fría. Fue la época del enfrentamiento en diferentes campos entre las dos grandes potencias (el centro) y sus aliados (periferia) enfrentándose las ideologías capitalistas y las socialistas-comunistas. Conflictos periféricos como las guerras de Corea (1950-1953) y de Vietnam (1955-1975) impactaron en las estrategias de seguridad en América Latina. Para algunos estudiosos, este enfrentamiento dio origen a la denominada «Doctrina de Seguridad Nacional», que supuestamente direccionaron desde Estados Unidos las estrategias de seguridad en América Latina en las décadas de 1960 y 1970. Pero que incluso para los grupos guerrilleros como las Farc, es «el obstáculo más difícil de remover para alcanzar la paz democrática» (Catatumbo, 1997, 3)<sup>3</sup>.

Esta organización como algunas otras creen que existió una política y estrategia propiciada desde Estados Unidos para hacer frente a las guerrillas en América Latina, que dio origen a las dictaduras de la época en la región y donde la concepción del Estado era según ellos, declararle la guerra al pueblo como un «enemigo interno». Para controvertir esta posición y concepto son varios argumentos y análisis académico que podrían dar origen a otra investigación. Para este trabajo, al menos es preciso argumentar desde una visión estratégica en seguridad nacional su falta de validez.

a. El enemigo interno no era el pueblo colombiano. Se trataba de grupos armados en rebeldía armada contra el Estado, empleando todas las formas de lucha, incluyendo el terrorismo. Estos grupos optaron por la opción violenta en vez de la política.

b. Los gobiernos están en la obligación de formular estrategias de seguridad frente a los riesgos y amenazas ya sean internas o externas. De acuerdo con los conceptos vistos en apartados anteriores, la seguridad nacional es la acción del Estado para garantizar la defensa de la nación, y sus principios y valores constitucionales. Estos grupos se convirtieron en una amenaza para el Estado de Derecho y contra las libertades del pueblo colombiano.

---

<sup>3</sup> Documento restringido de 17 páginas presentado por las Farc en la mesa del proceso de paz en La Habana (2013) y escrito por Pablo Catatumbo, en mayo de 1997, delegado de las Farc en el proceso.

c. Las estrategias impuestas desde 1964 incluso incluían conceptos amplios además del militar. Ejemplo de eso fue el Plan Lazo. Este plan fue la estrategia militar diseñada por el entonces ministro de Guerra (1959-1965), general Alberto Ruiz Novoa, para lograr la pacificación del país en su etapa final de la confrontación bipartidista. Lo más importante de destacar precisamente se refiere a que el plan tenía un concepto desarrollista. Consistía en integrar la acción militar en la sociedad. Su objetivo de fondo era la erradicación del comunismo, pues suponía que esta ideología propiciaba a la guerrilla y la subversión, siempre y cuando existiera el caldo de cultivo de la pobreza (Leal Buitrago, 2006, 63-68). Si bien es cierto, la implementación del Plan Lazo no contribuyó a la paz del país en la época (Torres Del Río, 2015, 216), no es menos cierto que la concepción en la estrategia de seguridad con una visión y participación integral, era el camino a seguir y lo sigue siendo hasta nuestros días. Infortunadamente, esta visión desde los años 1960, no fue asimilada ni por el gobierno ni por los propios militares que prosiguieron a Ruiz Novoa. Tanto unos como otros aprenderían de esa lección para implementar las nuevas estrategias integrales y como una decisión política a partir de 2002.

d. En cuanto al pensamiento estratégico militar, no se puede desconocer que para la época el escenario anteriormente descrito, influyera en el pensamiento y doctrina de las fuerzas militares. Incluso su gran evolución para la década de 1960 tiene mucho que ver con la participación de estas fuerzas en la guerra de Corea (1951-1954) y que la reorganización de la institución y sus estados mayores tuvieran en cuenta el contexto internacional. En el apartado sobre el origen y evolución de la estrategia, se profundiza este tema.

La Revolución cubana (1953-1959) también influyó en la génesis del conflicto armado colombiano. Ella produjo un gran influjo en América Latina. Es el surgimiento del castrismo como ideología revolucionaria que privilegia la organización político-militar frente a la partidista, poniendo todo el énfasis en la práctica guerrillera (Vargas, 2002, 245). En palabras del general Mora Rangel (2019) fue la motivación en muchos movimientos insurgentes en la

región para tomar la determinación de que sí se puede llegar al poder por la vía de las armas. Fue la fotografía y modelo a seguir<sup>4</sup> (general Jorge Enrique Mora Rangel, entrevista, 8 de febrero de 2019). De igual modo, la ruptura entre los países comunistas más importantes del mundo.

El distanciamiento y ruptura entre los partidos soviéticos y el chino, originado en la tesis del primero sobre la «coexistencia pacífica» entre Oriente y Occidente y la respuesta del segundo sobre la necesidad de propiciar la revolución mundial (Vargas, 2002, 245).

La motivación de propiciar esa revolución global llegaría a influir en el origen y evolución de las guerrillas latinoamericanas.

## 2.2. Del orden nacional

Varios factores internos también explicarían el origen de la guerrilla que propiciaría una cultura política con características violentas. Según Vargas (2002, 231), la ideología del dogma, la intransigencia y la intolerancia, el suponerse “portadores de la verdad”, ha orientado conductas en los actores políticos (armados y desarmados) como sociales; la tendencia histórica ha sido resolver las insatisfacciones sociales y políticas acudiendo a la violencia. Vargas (2002, 245-248) da a conocer los siguientes factores internos, que se presentan de manera resumida:

- Régimen político del Frente Nacional, sistema de gobierno en Colombia por 16 años, que excluyó constitucionalmente a quienes no fueran liberales o conservadores de toda participación en la actividad política.
- El surgimiento de la denominada “Nueva Izquierda”. Organizaciones políticas diferentes al Partido Comunista como: Movimiento Obrero Estudiantil (MOEC), de influencia prochina; Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR), de tendencia gaitanista; y Juventudes del Movimiento Revolucionario Liberal (JMRL), con gran simpatía con la Revolución cubana. Estas organizaciones estimularon la idea de la lucha armada y aportaron los cuadros de dirección de algunos grupos guerrilleros.

---

<sup>4</sup> Comandante del Ejército de Colombia (1998-2002), comandante de las Fuerzas Militares (2002-2004), y delegado del Gobierno de Colombia en la Mesa de Conversaciones con las Farc en La Habana (2012-2016).

- La radicalización de los sectores juveniles, especialmente los estudiantiles universitarios, protagonistas en la lucha contra el gobierno militar (1953-1957) del general Rojas Pinilla.
- Los grupos residuales de guerrillas liberales. Estos guerrilleros mantendrían la esperanza de continuar su lucha guerrillera, y se concentrarían en áreas inhóspitas y estratégicas de difícil acceso para la Fuerza Pública.

Además de los anteriores factores mencionados por Vargas, se citan otros para aportar a la investigación, y que dificultan la formulación de una estrategia de seguridad sólida para la época, pero también de retos para el presente:

- La cultura del centralismo y gobiernos débiles. Colombia ha manejado el poder político desde Bogotá. Esta decisión histórica en un contexto de las décadas de 1950 y 1960, unida a las dificultades topográficas propias de un país que lo atraviesan tres cordilleras andinas, van a dificultar en gran medida el control territorial estatal. La presencia del Estado es mínima o nula en muchas partes del territorio. El abandono estatal en algunas regiones permitía la continuación de la violencia en aquellos «espacios vacíos» (Ospina Ovalle, 2014, 21). Ante dicha situación sumada a la carencia de soluciones a las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la guerrilla tenía el caldo de cultivo para iniciar un proceso revolucionario.
- Estrategias de seguridad sin liderazgo político del gobierno ni el apoyo de la población. Consecuencia: la estrategia de seguridad para las primeras décadas del conflicto no tuvo coherencia, fueron reactivas y focalizadas en atender problemas puntuales en sitios determinados del país. Más adelante se profundiza en este tema que determinaría las limitadas estrategias durante estas primeras décadas del conflicto.

### **2.3. Estrategias de seguridad utilizadas por el Gobierno y sus Fuerzas Militares para enfrentar el conflicto 1964-2000**

Los factores mencionados en el apartado anterior ilustran también el contexto en el cual se diseñaron las estrategias de seguridad y con las cuales se fueron creando las bases para el

pensamiento contrainsurgente. Para determinar las características generales de este pensamiento es necesario tener claridad sobre ¿cuáles fueron las estrategias de la contraparte?, es decir, de la guerrilla. En otras palabras, las dificultades y retos de la seguridad, o como ya se mencionó, el *desorden público*, como se explica adelante, fue el motor que orientó permanentemente la necesidad de desarrollar una estrategia de seguridad.

Tanto las estrategias de la guerrilla como las del Gobierno (especialmente las Fuerzas Militares) buscaron siempre la legitimidad como eje central de sus planes. Al mirar la definición del profesor Coutau-Bélgarie «La estrategia es la dialéctica de inteligencias en un medio conflictivo, fundado sobre la utilización de medios violentos, o la amenaza de utilizarlos, para fines políticos»<sup>5</sup> (2002, 74), se puede afirmar que la dialéctica de inteligencia o voluntades estaba dada en la lucha por obtener el reconocimiento de la población, por el lado de la guerrilla: para justificar su causa revolucionaria; para el Estado y sus Fuerzas Militares con el fin de legitimar el empleo de la fuerza en aras de defender al pueblo colombiano.

### ***2.3.1. Estrategias de la guerrilla***

Las guerrillas siempre tuvieron una estrategia. En sus inicios, todas las organizaciones guerrilleras colombianas pretendieron presentarse como alternativas para el reformismo a partir de un método de lucha que privilegia la confrontación armada, no tanto a partir de sus propuestas programáticas (Vargas, 2002, 255). Sin embargo, necesitaban de una estrategia que permitiera lograr su legitimidad. Las guerrillas siguieron, especialmente en las primeras décadas desde 1960, los modelos de las estrategias utilizadas en otras regiones del mundo. Desde la estrategia de Mao en China, como la leninista, en Rusia, la castrista en Cuba e incluso opciones como la de Truong Chin, en Vietnam, la cual denominaron «la variante

---

<sup>5</sup> En su obra *Traité de Stratégie*, Coutau-Bélgarie (2002), hace una investigación sobre la estrategia. La definición a la que llega es una aproximación actualizada sobre el concepto de la estrategia del general Beaufre, en su obra *Introduction à la stratégie* (1963, ápuđ Coutau-Bélgarie).

vietnamita» (Ospina Ovalle, 2014, 12-19)<sup>6</sup>.

Pero estos modelos, aunque marcarían el direccionamiento ideológico en términos generales, no cumplieron con sus objetivos para los grupos guerrilleros por estar Colombia en un contexto diferente al observado en dichos lugares. Ejemplo de ello fue el apoyo popular, muy necesario para obtener la legitimidad y llevar a la población a una insurrección general como en el caso de la Revolución cubana. Los grupos de guerrilleros, si bien es cierto, al principio utilizaron exclusivamente una influencia ideológica definida, su evolución demuestra que esta no fue permanente. En la práctica poco a poco fueron desplazando la influencia ideológica externa por planes<sup>7</sup> propios. Las Farc, por ejemplo, que desde el principio buscaron la influencia en las líneas maoísta-leninista (Farc, 1982, 197)<sup>8</sup>, decidieron orientarse por la variante vietnamita ya comentada, en busca de obtener la participación campesina en su insurrección general y, simultáneamente, desarrollar sus planes en la confrontación armada. Además, la experiencia de la Revolución cubana fue relevante. Por ejemplo, el concepto de la «Sierra Maestra», utilizado por Castro, como centro de despliegue estratégico, también fue utilizado en Colombia. La cordillera Central fue prevista como el centro de despliegue para movilizar a 16.000 guerrilleros en su objetivo de rodear a Bogotá<sup>9</sup>.

Los objetivos y las líneas de acción de las estrategias de los grupos guerrilleros se resumen en la Tabla 1.

---

<sup>6</sup> El general Ospina Ovalle hace una descripción sobre las estrategias utilizadas por la guerrilla desde 1964 cuando se crearon.

<sup>7</sup> El máximo órgano directriz de la estrategia fueron entonces los planes estratégicos, los cuales tenían su origen en las reuniones o «conferencias» en el caso de las Farc, o «congresos» en el caso del Eln.

<sup>8</sup> «Historia de las Farc. Teoría política y militar. Elaboraciones farianas» (1982, 197). Documento elaborado por el Estado Mayor de las Farc, y difundido en sus filas en el marco de la VII Conferencia, en mayo de 1982. Este documento fue encontrado por tropas del ejército en desarrollo de operaciones en abril de 1990.

<sup>9</sup> Con la VII Conferencia de la Farc (1982) da origen a su plan estratégico.

Tabla 1

*Estrategia grupos guerrilleros*

Objetivos			Grupos involucrados
Estratégico	Líneas de acción		
Toma del poder utilizando todas las formas de lucha. (Lucha armada revolucionaria).	Político e ideológica	Obtener legitimidad y poder local a través de trabajo de masas.	Farc, Eln, Epl, M19
	Armada	De la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos confrontando las fuerzas legítimas del Estado.	Farc, Eln, Epl, M19
	Financiera	Capacidad financiera ilegal para alcanzar sus objetivos políticos y militares.	Farc, Epl, Eln,
	Diplomacia internacional	Para justificar su supuesta causa, obtener legitimidad y apoyo internacional. Disponer de una retaguardia estratégica.	Farc, Eln

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Tabla 1 la *línea de acción política e ideológica*, se convertía en el centro de su gravedad de la estrategia, ya que esta le proporcionaría la legitimidad y el reconocimiento de la población sobre su lucha armada. Las guerrillas siempre se identificaron como un movimiento político-militar. Y para alcanzar el objetivo estratégico de la toma del poder, primero tenían que hacer un fuerte trabajo de masas. Es decir, buscar el poder local. En muchas ocasiones, no entendido por el propio gobierno de turno y con limitaciones en hacerlo en la institución militar. La falta de entendimiento, en consecuencia, traería dificultades en la formulación de la estrategia de seguridad por parte del gobierno como se amplía más adelante.

Lo segundo, se refiere a que las Farc fueron cambiando la importancia de lo político para darle prioridad a lo militar. De hecho, el apoyo popular que buscaron se limitó para favorecer a la estructura armada y sus acciones violentas. Con trabajo de masas lograron obtener la seguridad y logística básicas para desarrollar una estructura guerrillera. Sin embargo, esto no fue suficiente para lograr la legitimidad planteada en la búsqueda de un movimiento popular

que permitiera la insurrección general. El apoyo de la población siempre fue limitado. Incluso en muchos años después, perdió fuerza a raíz de la vinculación al narcotráfico y las agresiones propias contra la misma población, especialmente cuando se intensificaron las extorsiones, los secuestros y el daño a la infraestructura, perjudicando a los mismos campesinos. En consecuencia, para finales del siglo XX, las Farc pasaron a ser una de las guerrillas más ricas del mundo, pero una de las más despreciadas por el mismo pueblo colombiano. Esta situación, unida a las nuevas estrategias de seguridad implantadas por el gobierno a partir de 2002, las obligaría a cambiar de planes. El Plan Renacer, es un ejemplo. Alfonso Cano, máximo cabecilla de las Farc entre 2007 y 2008, dio una nueva directriz al reconocer los errores anteriores, y retomar el trabajo político e ideológico como lo esencial en su organización.

*La línea de acción armada*, en consecuencia, sería la que tendría más peso, especialmente cuando alcanzaron a obtener los recursos para su logística armada por intermedio del narcotráfico desde la década de 1980. Las columnas guerrilleras según el general Ospina Ovalle « (...) el secretariado priorizará la línea de acción armada, apoyadas por las columnas denominadas estratégicas y con ellas tratará de desarrollar una guerra de movimientos atacando frontalmente unidades militares en combates abiertos» (Ospina Ovalle, 2014, 20). El cambio de estrategia vendría desde el desarrollo de la VII Conferencia de las Farc en 1982, bajo el concepto del «nuevo modo de operar», lo que evidencia la preocupación de la organización por pasar a la ofensiva, como se consignó en la VII Conferencia.

Dejar de lado la fase de la guerra de guerrillas en donde se esperaba al enemigo en emboscadas como antes, sino que, como él (ejército) vamos a ubicarlo para determinar su desplazamiento o campamentos antes que logre su atrincheramiento, asediarlo, asaltarlo y coparlo (Farc, 1982)<sup>10</sup>.

Este cambio de estrategia tendría sus éxitos a finales de la década de 1990 cuando alcanzaron los efectivos, la logística, el armamento y el entrenamiento que les diera la confianza para implementar su nueva estrategia. Las Farc lograron propiciar duros golpes a algunas unidades militares especializadas en contraguerrillas. De hecho, intensificaron las

---

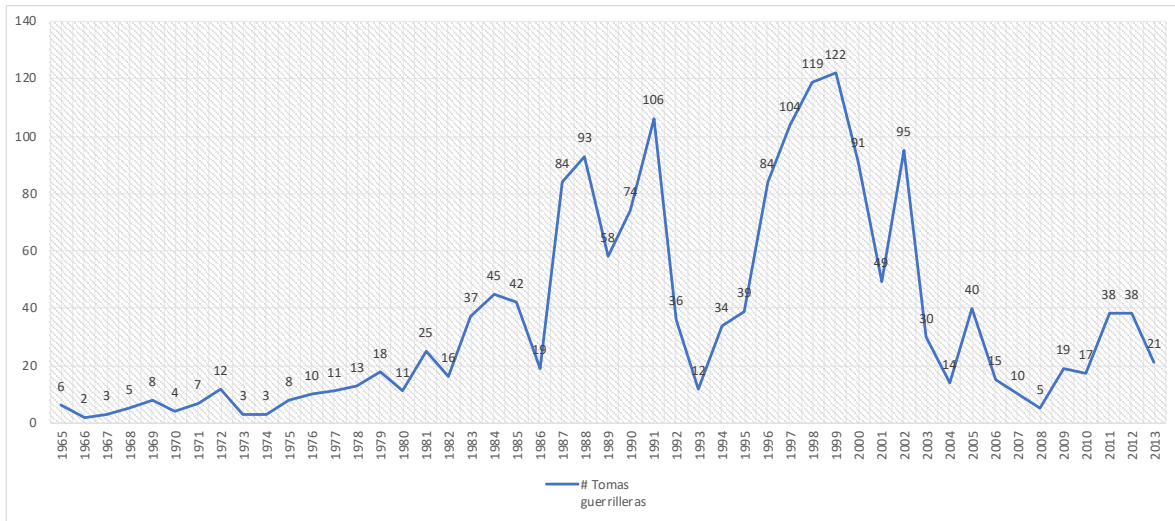
<sup>10</sup> VII Conferencia de las Farc, mayo de 1982. Esta conferencia le daría a las Farc un nuevo concepto estratégico privilegiando el carácter militar y convirtiéndolo en movimiento guerrillero ofensivo. Por tanto, se consolida el plan estratégico de las Farc, que seguirían en los siguientes veinte años del conflicto.



tomas guerrilleras a las poblaciones y cascos urbanos. La Figura 1, muestra cómo fue la dinámica en cuanto a las incursiones de todos los grupos de guerrilla. Y, la Figura 2, consigna las acciones de las Farc, las cuales registraron la mayor intensidad en la línea armada con 1106 tomas guerrilleras, entre 1965 y 2013, representando el 60 por ciento de las incursiones entre todas las guerrillas.

### Figura 1

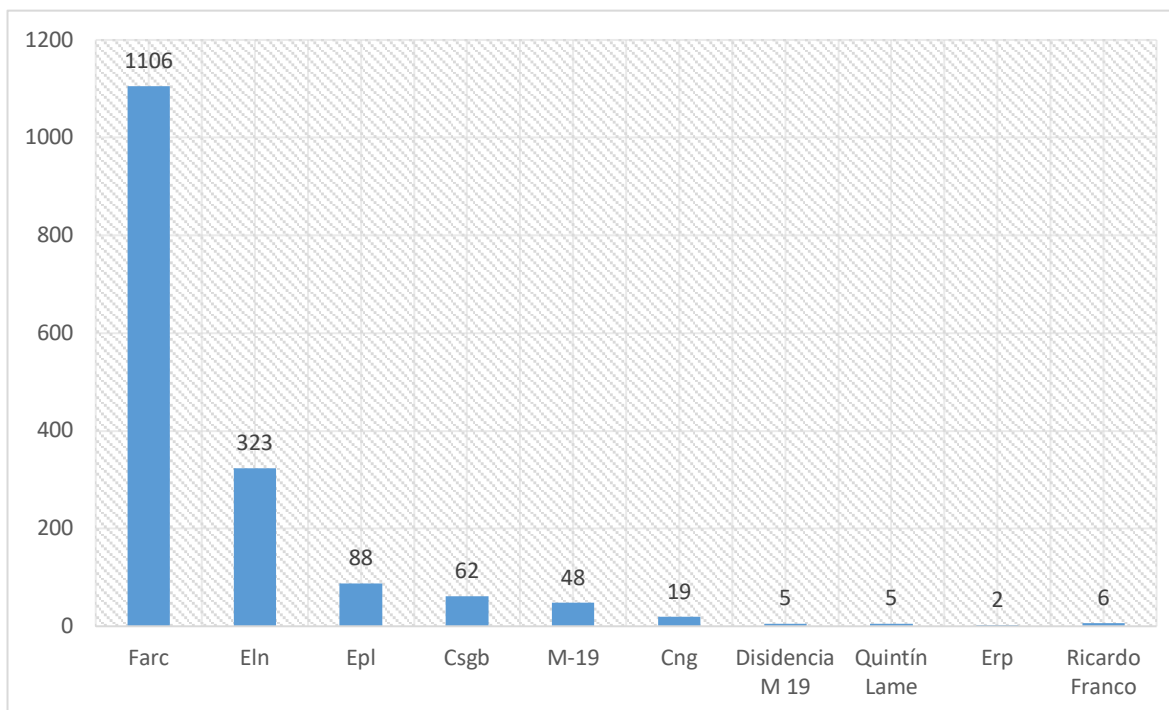
*Evolución cuantitativa incursiones guerrilleras, 1965-2013*



Fuente: informe del Centro de Memoria Histórica, (2016, 81), «Incursiones guerrilleras 1965-2013». Base de datos.

**Figura 2**

*Tomas guerrilleras por diferentes grupos, 1965-2013*



Fuente: construcción propia, a partir de información Centro de Memoria Histórica (3 de abril de 2020).

Sin embargo, la determinación de las Farc de centrar su poder en la *línea armada* sería con el tiempo un error estratégico. Las Farc dependerían exclusivamente de su poder armado lejos del romanticismo con el cual ellas mismas iniciaron el proceso insurgente. De hecho al final del siglo XX, la legitimidad de sus acciones se vio desgastada e incluso se les veía más como un grupo narcoterrorista que una guerrilla con ideología.

La *línea de acción financiera* tuvo mutación igualmente. Al principio se dedicaron a la extorsión, el secuestro y el abigeato. En la década de 1980, la mayor parte tendrían implicación en el narcotráfico y en la década de 1990 en la minería ilegal. Esto traería consecuencias profundas en la búsqueda de la legitimidad. El poco reconocimiento que habían conseguido en la población, los tildaría como grupos delincuenciales al servicio del narcotráfico. «El problema de la droga en los años 1980 le cambió las reglas de juego a todos los actores —particularmente a los armados— (guerrillas y demás grupos ilegales) de la sociedad colombiana» (Vargas, 2002, 238). Sin embargo, con los ricos recursos tendrían toda

la logística para iniciar su nueva fase ofensiva contra las fuerzas militares.

La *línea de acción de la diplomacia internacional* tuvo como objetivo específico obtener el reconocimiento internacional para justificar su accionar violento en armas y su causa. Es decir, forma parte de su centro de gravedad: la búsqueda de la legitimidad. Pero también su interés es sustancial en la consecución de apoyo político y financiero con terceros países. Asimismo, tener un santuario como refugio seguro en un país vecino (Connable y Libicki, 2010, 18), a manera de una retaguardia estratégica para garantizar su supervivencia en momentos que recibieran presión por parte del Estado. Esta línea de la diplomacia, como las otras tres utilizadas por la guerrilla son ampliadas y analizadas en el desarrollo de la presente investigación.

Las estrategias utilizadas por las guerrillas permitirían una evolución constante y dinámica como organización. Lo que demuestra una iniciativa superior a las respuestas reactivas del Estado y sus Fuerzas Militares durante este periodo, como se explica en el siguiente apartado.

### ***2.3.2. Estrategias del Estado y sus Fuerzas Militares***

Si las guerrillas tuvieron influencias externas para fundamentar su estrategia, el Estado con sus Fuerzas Militares no se quedaron atrás. Esta vendría especialmente de la experiencia de la participación de los Estados Unidos en guerras como la de Filipinas. La influencia estadounidense, se materializó con dos misiones durante 1960. La primera, Colombia la había solicitado, aprovechando la experiencia de dicho país en el conflicto filipino. Esta misión sirvió para crear el concepto de la acción «cívico militar» mirando el conflicto en todo su contexto. La segunda misión llegó con el general William P. Yarborough, de las recién fundadas Boinas Verdes, con la estrategia directa de aplicar la fuerza militar a la estructura armada de la guerrilla.

Estas dos misiones unidas a la experiencia propia, fundamentarían las tres líneas de acción estratégicas contrainsurgentes que prevalecerían en todo el conflicto colombiano hasta 2000: la primera, es la *línea de la política y respaldo de la población*, es decir la legitimidad. Desde el principio del conflicto en 1964, no se tuvo claridad en la formulación de una ESN. La

paradoja de la época se refiere a que, a pesar del gobierno militar terminado en 1957, donde el general Rojas Pinilla, en su calidad de presidente, logró a través de una amnistía y liderazgo propio pacificar el país, dando fin a la violencia política. Los gobiernos civiles siguientes se caracterizarían por la ausencia de una política de seguridad que permitiera finiquitar con los grupos disidentes o rezagos que habían quedado de ese complejo y sangriento fenómeno. Esta ausencia de estrategia por parte del gobierno toleró en cierta forma el nacimiento de las guerrillas y en consecuencia el inicio del nuevo conflicto armado. Contradictoriamente, es en esta primera fase de gestación guerrillera donde presentan mayores situaciones de vulnerabilidades (Galula, 1964, *ápu*d Nagl, 2006, 41-42) de ser neutralizada y en consecuencia es la mejor oportunidad para un Estado de desarrollar con éxito su estrategia de seguridad.

A pesar de los intentos de militares en avanzar en la formulación de unas políticas de Estado que orientarán el ejercicio castrense, fueron fallidas (Leal Buitrago, 2006, 68-81) produciendo una brecha profunda entre el gobierno y la institución militar en términos de la estrategia de seguridad. Desde el propio discurso del recién nombrado presidente Carlos Lleras Camargo, en mayo de 1958, se evidenciaría tal situación:

Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación, en vez de lo que decida el pueblo, pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan como se deben manejar las Fuerzas Armadas, en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal (*ápu*d Leal Buitrago, 2006, 58).

Claro, el contexto para la época era complejo. Acababa de terminar el periodo del gobierno militar de Rojas Pinilla<sup>11</sup>, quien llegó al poder por acuerdos políticos entre conservadores y liberales cuando Colombia vivía la época de la violencia política<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Entre 1953 y 1957, Colombia fue gobernada por primera y única vez por un militar durante el siglo XX. El general Rojas Pinilla llegó a la presidencia por un acuerdo con los liberales y conservadores. En consecuencia, no se trató de un golpe militar como las dictaduras ocurridas en los países latinoamericanos de las décadas de los sesenta y setenta. Fue un «golpe de opinión» propiciado y coordinado por casi todos los estamentos. Incluso Rojas Pinilla fue legitimado por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), convocada por Laureano Gómez máximo dirigente del Partido Conservador (Sócrates, *El Tiempo*, junio 13, 1964, *ápu*d Ramsey, 2000, 218). El libro *Guerrilleros y soldados*, del profesor estadounidense Russel Ramsey, vale la pena consultar para entender el complejo fenómeno de la violencia política en Colombia bajo una óptica objetiva alejada de los intereses ideológicos, de partido, o simplemente emocional que podrían tener aquellos otros historiadores que han intentado investigar este periodo saturado de crueldad y salvajismo, pero especialmente influenciado por la participación de los partidos más representativos del país.

El discurso de Lleras Camargo (1958) traería consecuencias en la formulación de la estrategia de seguridad. Esta brecha dejaría a los militares solos en una estrategia de seguridad, la cual como ya se expresaba en su definición, depende de la iniciativa y liderazgo político en cabeza del Gobierno nacional. Pero no solo la estrategia de seguridad necesita del liderazgo del poder político, también requiere de un control estatal y especialmente de una participación en su implementación. Los gobiernos de la época, dejaron en manos de los militares la solución a los problemas de orden público. La seguridad nacional entonces era observada como un anexo en sus planes de gobierno y no un tema central. Según el general Ospina Ovalle (2019) donde existiera un desorden público las fuerzas armadas actuaban para restablecer el orden público por medio de comisiones. Este concepto prevalecería prácticamente hasta finales del siglo XX.

En consecuencia, el diseño de planes y estrategias de seguridad entre 1964 y 2000, fueron para atender problemas de orden público muy puntuales, reactivos y aislados en determinados sitios del país; fueron muy tácticos, no obedecían a una estrategia general; no eran estrategias integrales<sup>13</sup> en las cuales participaran los demás poderes e instituciones del Estado; y su principal debilidad: no tenían la legitimidad del pueblo colombiano y menos su apoyo.

Sin embargo, el estamento militar hizo esfuerzos como ya se mencionó, por planear e implementar estrategias como los planes Lazo y Andes, y en las dos últimas décadas del siglo XX con el Plan Tricolor. Este último tenía, aunque seguía con el concepto del control del orden público, una concepción más estratégica de apoyo a las autoridades civiles y de policía. Nace así una idea estratégica que evolucionó después del año 2000.

Solo hasta la década de 1990, se logra consolidar el diseño y planeamiento para la formulación de una ESN. El planeamiento estratégico de la seguridad nacional de las últimas décadas desde 1960 se puede resumir en los siguientes documentos: la Ley 48 de 1968, el

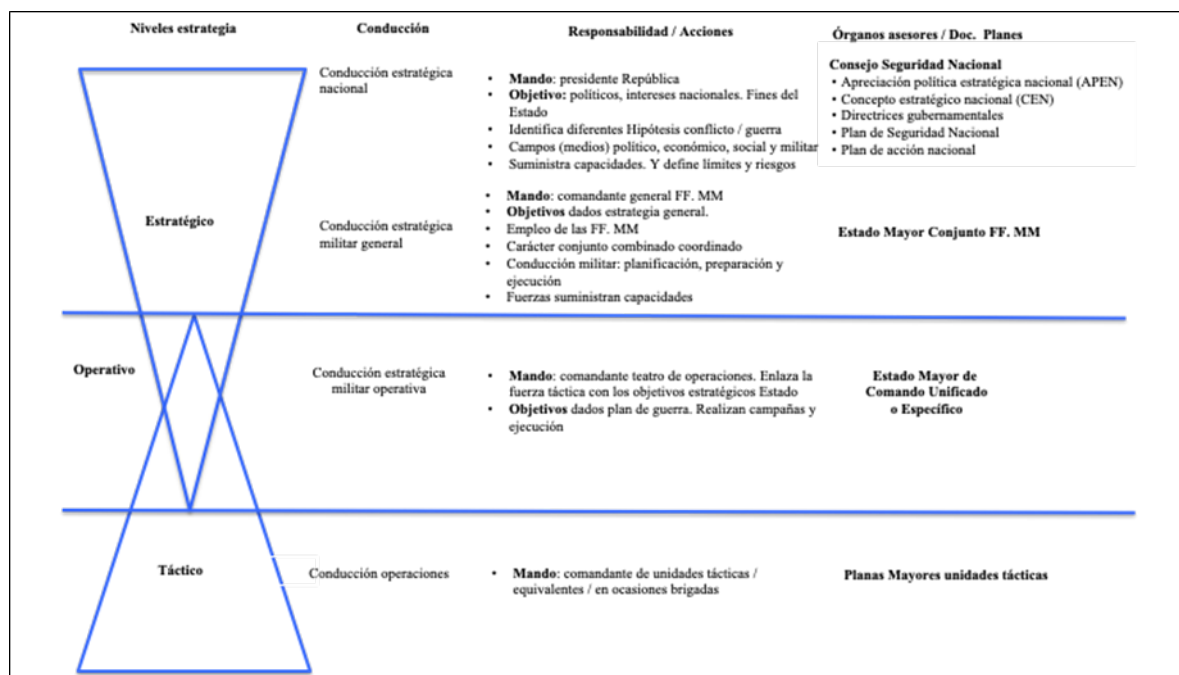
---

<sup>13</sup> El concepto de «no integralidad» se explica en que solo se tenía una visión militar de la problemática y por tanto de sus soluciones. Este concepto comienza a cambiar entre 1999 y 2000, cuando se da una visión más integral en cuanto a la participación de todas las fuentes de poder del Estado, pero principalmente al apoyo político del primer gobernante y de la misma población.

Decreto 1573 de 1974 y posteriormente la Ley 684 de 2001<sup>14</sup>. Estos documentos definieron los conceptos y procesos para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional (Santos Pico, 2004, 68-77)<sup>15</sup>. Las Fuerzas Militares, y en cumplimiento de las anteriores leyes y decretos establecen el *Manual de estrategia militar general* de 1997. En él se recogen los principios básicos y los conceptos fundamentales que orientan la conducción estratégica militar general, con el fin de ser un manual guía para quienes dirigen y conducen el campo militar y para aquellos que ocupan cargos de asesoramiento en el Gobierno nacional en temas de seguridad y defensa nacional (Fuerzas Militares de Colombia, 1997, 5). En la Figura 3, se aprecia en forma ilustrativa y de acuerdo con los decretos y manuales vigentes, el modelo de la ESN con el cual Colombia llega al siglo XXI después de cuarenta años de evolución. Este modelo permanece vigente.

**Figura 3**

*Modelo estrategia de seguridad nacional*



Nota: ilustra en forma gráfica el modelo de la ESN en Colombia vigente en el periodo de estudio y hasta el presente, de acuerdo con la Ley 48 de 1968, el Decreto 1573 de 1974 y la Ley 684 de 2001.

Fuente: elaboración propia.

<sup>14</sup> Estas leyes y decretos organizan y actualizan el sistema de defensa nacional y estructura su planeación estratégica.

<sup>15</sup> El coronel retirado Santos Pico fue uno de los coautores de la Ley 608 de 2001. En su libro describe el planeamiento estratégico para la seguridad y defensa nacional. Este planeamiento contiene en forma general la estructura y metodología propuesta por el general Ballesteros en su obra.

La segunda línea es la *acción militar*, que sirvió para establecer las tácticas contrainsurgentes. Habría otros elementos que enriquecerían las dos líneas de acción, las dos de la experiencia propia de la época de La Violencia y la participación de las Fuerzas Militares en la guerra de Corea (1951-1954). Por ejemplo, la experiencia de esta última, trajo la idea de las patrullas y registros ofensivos cuando al Batallón Colombia en Corea le asignaron misiones de este tipo para detectar en el sector de Corea del Sur, posibles unidades de Corea del Norte después del cese al fuego. En 1963, en consecuencia, surge el concepto propio de «compañías de contraguerrillas», que irían a prevalecer durante todo el conflicto. Años más tarde evolucionó a unidades tipo «batallones de contraguerrillas» y como se observa más adelante, a «unidades especiales de nivel de brigada, de división y conjuntas», altamente móviles.

La tercera línea es la *acción cívica militar*, que consistió en la intervención social que debía acompañar las operaciones militares, llevando el mensaje de que el ejército estaba para defender al pueblo contra la amenaza de los grupos violentos (General Ospina Ovalle, entrevista, 19 de febrero de 2019). Este concepto se materializó en la formulación e implementación del Plan Lazo, ya comentado anteriormente.

En la Figura 4 y a manera de resumen se pueden apreciar la evolución de las tres líneas de acción. Se observa que la línea política, y la fundamental, por cuanto es la orientadora para todas las instituciones del Estado en aras de defender los intereses nacionales en riesgo o amenazados, estuvo en parte ausente y en muchos otros casos fue limitada. En tanto la línea de acción militar evolucionó desde estrategias muy puntuales y dispersas para afrontar los problemas aislados de orden público, cada vez mayores y los cuales se convirtieron con el tiempo en problemas regionales.

**Figura 4***Evolución estrategias de seguridad nacional, 1964-2000*

<b>Líneas de acción estratégicas</b>	1. Política y apoyo de la población	No aplicó. Interés solo atacar estructura armada a cargo de los militares		No aplicó. Relación directa gobierno – insurgencia (procesos de paz) o gobierno – fuerzas militares (apoyo limitado)		
	2. Acción militar	Comisiones de orden público	→	Bases de patrullaje → Conraguerrillas	→ Batallones de conraguerrillas y brigadas móviles Movilidad aéreo	
	3. Acción cívico-militar (apoyo a la población)	Acción cívico-militar	→	Acción sicológica	→ Acción integral	
	Concepto general	Reactivo – disperso (solo donde presente problemas de orden público) – tactificación de la estrategia				
		En la estrategia militar siempre tuvo un concepto contrainsurgente que incluía la acción militar y la acción cívico militar				
Tiempo/Décadas	1960	1970	1980	1990		
Planes principales	Laso	Andes	Tricolor			

Fuente: elaboración propia.

Esta situación de atender problemas aislados de orden público es lo que se puede llamar la «tactificación de la estrategia» en los conceptos clausewianos. Es decir, la falta de una verdadera estrategia con alcance nacional se limitó a solucionar problemas de seguridad aislados para restablecer el orden en los sectores afectados. Para atender esas situaciones, se crearon unidades militares proporcionales a la dimensión de la problemática. Nacen así las conraguerrillas, que con los años vendrían a evolucionar a unidades tipo batallones de conraguerrillas para llegar al final de los años 1990 con las brigadas móviles. En todo este periodo se mantuvo un concepto operacional de contrainsurgencia y de control del orden público. La línea de acción cívica militar estuvo siempre presente. Paradójicamente, eran los militares que la proponían y la trataban de liderar. Su implementación fue limitada por la falta de apoyo político y en consecuencia ausencia de recursos.



En las entrevistas realizadas a los excomandantes del Ejército de Colombia<sup>16</sup>, entre ellos, a los que estuvieron en principios de la década de 2000, confirman la existencia de un modelo de planeamiento estratégico para seguridad nacional. El diseño de planes de guerra para enfrentar la situación interna del país son evidencias concretas. Estos planes tuvieron como referentes las políticas de seguridad de los gobiernos de turno. De 2000 al 2006 se publicaron en el seno del gobierno, a través del Ministerio de Defensa, directrices que formularon las estrategias de seguridad y defensa.

A manera de conclusión y respondiendo a las siguientes preguntas planteadas en el inicio del capítulo:

- ¿Existía un modelo estratégico de seguridad en Colombia antes del siglo XXI?
- ¿Cuáles eran los fundamentos y características de la estrategia de seguridad en Colombia antes del año 2000?
- ¿Hay una evolución de un pensamiento contrainsurgente en Colombia?

Se puede argumentar la existencia de un modelo de estrategia para la seguridad nacional, de acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores. Igualmente, había fundamentos y características adquiridas inicialmente a través de influencias foráneas, pero las cuales se fueron adaptando a las propias necesidades y al contexto colombiano. Un buen ejemplo son los consignados en la Figura 5 del Capítulo 2. Este modelo se fundamentó no solo en directrices, sino que también fue evidente su aplicación.

Por último, se registra un pensamiento contrainsurgente por los retos en seguridad presentados durante el periodo; paradójicamente, este pensamiento que se originó en un marco convencional, como fue la guerra de Corea, tendría sus mayores insumos en la experiencia del conflicto insurgente colombiano, determinante para la construcción de su propio pensamiento contrainsurgente.

---

<sup>16</sup> Entrevista a los generales Jorge Mora Rangel, comandante del Ejército 1998-2002; Carlos Ospina Ovalle, comandante del Ejército 2002-2004; y Alfonso Lasprilla Villamizar, comandante del Ejército 2014-2015 (Bogotá, diciembre 2018 a febrero 2019).

Asimismo es importante concluir que las estrategias para enfrentar el conflicto en el marco de la definición de la ESN, discutidas al inicio del capítulo, fueron limitadas, reactivas y dispersas. Como se explica en la Figura 3, la línea política y, en consecuencia, el apoyo de la población fueron los aspectos ausentes de la estrategia. De lo anterior se deriva, que la estrategia de seguridad no fue integral y por tanto se hicieron muchos esfuerzos que no solucionaron la problemática de la seguridad. En contraste, las guerrillas, especialmente de las Farc, sí tenían una estrategia general desde la VII Conferencia (1982). Su implementación con sus avances concretos, y por falta de una estrategia coherente de seguridad por parte del Estado que la contrarrestara, las llevó a estar cerca de alcanzar sus objetivos estratégicos. Colombia llega al siglo XXI en una situación de incertidumbre, tildada por muchos analistas como un «estado casi fallido». Los correctivos a la estrategia de seguridad se vendrían a dar en los siguientes años, lo que constituye el tema del Capítulo 2, se aborda la construcción del modelo de análisis y evaluación de la ESN de 2000 a 2014.

## CAPÍTULO 2. CONSTRUIR UN MODELO DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN: LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA DE 2000 A 2014

Uno de los esfuerzos del presente trabajo es diseñar un modelo para el análisis y evaluación de estrategias de seguridad nacional, a partir principalmente de la ESN utilizada en la experiencia colombiana 2000-2014 y teniendo en cuenta los antecedentes del conflicto nacional analizados en el Capítulo 1. Precisamente este es el objetivo del Capítulo 2. Se aspira a construir un *modelo de análisis y evaluación* de estrategias en seguridad internacional para casos de violencia en contextos similares al colombiano. Para alcanzar este objetivo, se continúa con la metodología utilizada en el Capítulo 1, combinando el análisis cualitativo y cuantitativo.

En este capítulo, entonces, se construye la metodología del modelo y se explican los pasos que lo conforman. Una vez construido el modelo, en los capítulos siguientes se analizan y evalúan las estrategias de seguridad, y de esta forma se establecen los principales cambios en diferentes periodos de estudio. De esta forma se comprueba la tesis planteada en esta investigación. A continuación, se explica el diseño metodológico del modelo en forma general y su desarrollo se realiza en cada uno de los apartados de este capítulo.

El modelo de análisis y evaluación de la ESN consiste en términos generales en tres pasos. Estos pasos tienen su origen en el concepto mismo de la estrategia para la presente investigación y la cual fue comentada en la introducción en la que se hizo referencia al enfrentamiento de voluntades inteligentes (Coutau-Bégarie, 2002); es decir, tener en cuenta el estudio del adversario o de la amenaza en un contexto conflictivo, de ahí que el método se inicia con el estudio de la estrategia de las Farc en el periodo ya determinado 2000-2014. Este estudio se hace a través de herramientas que involucran análisis cualitativos y cuantitativos. Para este caso se trae y se propone una nueva herramienta de análisis: *la línea estratégica de la amenaza*, la cual es explicada en el numeral 1 de este capítulo.

Por otro lado, y en coherencia con la definición de la estrategia mencionada, también se estudia la estrategia propia y sus experiencias en el terreno. En este sentido se buscan identificar las variables determinantes, a manera de iniciativas exitosas, en periodos definidos

que impactaron en los planes de la amenaza y lograron alcanzar los objetivos o fines del Estado, en términos de seguridad.

Por esta razón en este capítulo se estudian las características del modelo de la ESN implantada en Colombia de 2000 a 2014. Teniendo en cuenta que corresponden a periodos de diferentes gobiernos, con contextos diferentes en cuanto a la dinámica del propio conflicto, primero se estudian las características de 2000 a 2010; y posteriormente, las propias del periodo de 2010 a 2014.

El modelo finalmente construido, se implementa y se valida por medio del análisis y evaluación de la estrategia de seguridad entre los periodos 2000 y 2014. Tema central del Capítulo 3.

### **1. CONSTRUCCIÓN MODELO DE EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL**

La metodología específica establece el modelo de análisis y evaluación de la ESN y consiste en tres pasos. El primer paso, se refiere a la *identificación de la amenaza*, para lo cual se estudia su estrategia, mediante el análisis cuantitativo de sus principales indicadores. En la estrategia de seguridad es determinante identificar su impacto en la del adversario. Es decir, si la ESN ha logrado sus objetivos sobre la insurgencia. Para el caso del presente estudio, la estrategia de las Farc 2000-2014, mediante la herramienta de análisis, *la línea estratégica de la insurgencia* (Segura, 2020, ápu<sup>d</sup> *Revista Científica General José María Córdova*), para precisar su debilitamiento o fortalecimiento, mediante el análisis cuantitativo de sus principales indicadores. Esta línea utiliza esa herramienta, como medio de análisis frente a la ESN.

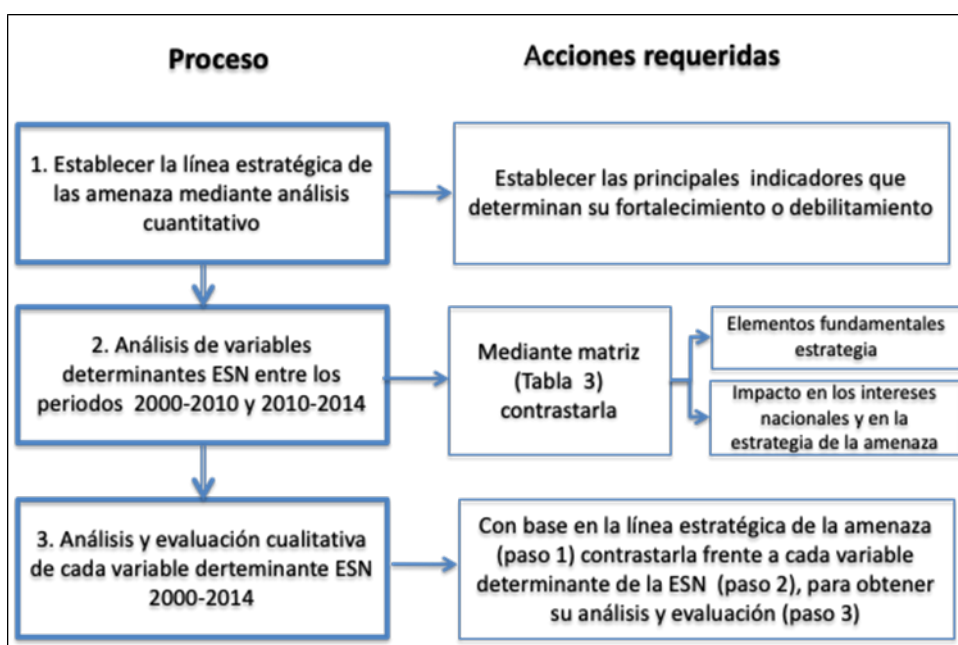
El segundo paso, identifica las *variables determinantes de la ESN*, mediante un análisis cualitativo. Aquí se emplea una matriz para analizar las variables seleccionadas durante tres periodos de gobierno y contrastarlas ante la teoría de la estrategia, su práctica e impacto en los intereses nacionales del país y la estrategia de la insurgencia.

Inicialmente y continuando con el caso colombiano, se buscan las principales características exitosas de la ESN implementadas en el periodo 2000-2014. En un comienzo, se establecen las del periodo 2000 al 2010, y a continuación las del ciclo 2010 al 2014. Como se observa adelante estas estrategias pretendieron subsanar los errores cometidos durante el conflicto hasta el año 2000. Las estrategias de gobierno y sus fuerzas militares fueron validadas con resultados tangibles en el terreno y cambiaron la situación de seguridad del país en forma sustancial. Por esta razón el análisis de las estrategias del periodo mencionado permite identificar las variables determinantes de dichos logros.

El tercero y último paso, corresponde al *análisis y evaluación de la ESN* en el periodo de estudio, para este caso entre 2000 y 2014. Se analiza cada una de las variables determinantes de la ESN identificadas en el paso anterior (segundo paso) y se valida mediante el análisis de la *línea de debilitamiento estratégico de las Farc*. Este tercer paso se desarrolla como ya se mencionó, en el Capítulo 3 de la investigación. La Figura 5 resume y explica la *Metodología para establecer el modelo de análisis y evaluación de la estrategia de seguridad nacional*

**Figura 5**

*Metodología para establecer modelo análisis y evaluación estrategia de seguridad nacional*



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la Figura 5, se desarrollan a continuación los dos primeros pasos del método de análisis y evaluación para una ESN. El tercer paso constituye el tema central del Capítulo 3, consignado en párrafos anteriores.

### **1.1. ESTABLECER LA LÍNEA ESTRATÉGICA DE LA AMENAZA MEDIANTE ANÁLISIS CUANTITATIVO**

En la estrategia de seguridad como ya se mencionó, es determinante identificar si ella ha impactado realmente en la del adversario. Esto tiene una lógica razonable como lo expresa Gray: «La historia de la estrategia demuestra la prevalencia del error de negligencia del enemigo, y específicamente de la voluntad del enemigo» (Gray, 1999, 18 y 19). La voluntad del enemigo está materializada a través del diseño de planes y estrategias. Para el caso del presente trabajo, en efecto la ESN ha logrado los objetivos formulados por la política de gobierno sobre la insurgencia. Y, además, se analiza la estrategia de las Farc 2000-2014. Este balance que normalmente no es claro por las mismas características irregulares del conflicto ha sido una tarea de estudiosos en el tema. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, se observa que los balances de quién ganó, o quién perdió, se dan en términos de bajas, ya sean muertos en combate, heridos capturados, entregas voluntarias o desertores ocasionados, entre las fuerzas oficiales y las guerrillas.

Pero este análisis, solo cuantitativo, ha dejado dudas cuando se aprecian los objetivos alcanzados o dejados de alcanzar por las partes enfrentadas. Un ejemplo, el caso de la guerra de Vietnam. El ejército utilizó el *body count* para evaluar el éxito en todos los niveles. Sobre la base del número de muertos del enemigo, los oficiales y las unidades fueron premiados para promociones, medallas y tiempo libre fuera del campo de batalla (Gartner y Myers, 1995, 380). Además, estos autores, demostrarían en su trabajo, que el *body count*, no solo fue una práctica errónea en la guerra de Vietnam, sino también un giro en la estrategia de Estados Unidos en otros conflictos como la guerra de Corea, en la cual Colombia participó ampliamente. A finales de los años 1950, hasta terminar la guerra en 1953, el país tomó parte con una fragata y un batallón de infantería, después llamado «Batallón Colombia»; cuando

esta unidad regresó al país a finales de 1954, el gobierno lo empleó como una fuerza elite para actuar en el conflicto, (Torres Del Río, 2015, 169). En consecuencia, es muy posible que la doctrina del *body count*, desde la fecha antes señalada, haya influenciado en la misma forma en el conflicto colombiano, como en buena parte de otros conflictos en el mundo.

Colombia no ha sido la excepción. Convencionalmente también utiliza el análisis solo cuantitativo. De hecho, la mayor parte de la estadística del conflicto se focalizó principalmente en cuantificar el número de efectivos que tenía cada grupo de guerrilla. A pesar de que los nuevos enfoques de la ESN, como Espada de Honor, en el cual se analizó a la guerrilla como un sistema, la realidad es que al final los resultados tácticos eran los que definían el impacto sobre la guerrilla enfrentada. Como sugiere Connable y Libicki al poner de ejemplo también el caso de la guerra de Vietnam, los indicadores tácticos fueron engañosos: ellos ocultaron un cambio hacia la derrota estratégica (2010, 24)<sup>17</sup>.

Por la anterior razón, se utiliza esta herramienta de análisis para evaluar la ESN en el próximo capítulo: *la línea estratégica de la insurgencia* (Segura, 2020, ápu<sup>d</sup> *Revista Científica General José María Córdova*), como ya se mencionó. Como se observa en esta investigación, la metodología es utilizada igualmente para determinar la línea estratégica del grupo guerrillero del Eln, con el fin de conocer su proceso de fortalecimiento o debilitamiento; proceso que demuestra su viabilidad como herramienta de análisis en una ESN.

A continuación, se describen los principales procesos y resultados obtenidos para definir la línea estratégica de las Farc, la cual es determinante dentro del modelo de análisis y evaluación para el estudio de las estrategias de seguridad nacional en otros periodos, que como ya se dijo es tema del Capítulo 3.

En cuanto a la metodología empleada para determinar la línea estratégica de la insurgencia, consistió en los siguientes seis pasos: (a) en el primero, se determinaron los

---

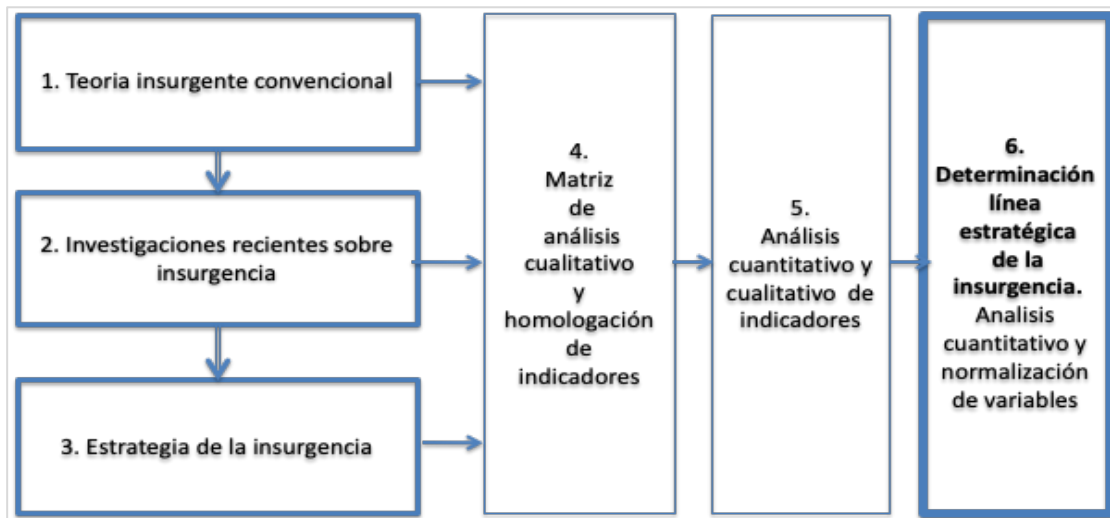
<sup>17</sup> «In the case of Vietnam, the obvious tactical indicators were therefore misleading: They obscured a shift toward strategic defect» (traducción del autor). La investigación de Connable y Libicki sugiere tener un análisis además del cuantitativo, el cualitativo, así como estudiar cada caso por separado para tener en cuenta el contexto y las circunstancias.

indicadores que expresan la fortaleza o la debilidad, mediante el análisis cualitativo de teóricos, en insurgente y contrainsurgente tradicional. (b) En el segundo, se analizaron las investigaciones actuales sobre insurgencias alrededor del mundo, para entender cómo esta llega a su fin. (c) En el tercero, se valoró la estrategia insurgente. Ese trabajo de investigación seleccionó a las Farc entre el periodo 2000-2014. (d) En el cuarto, se hizo un análisis cualitativo, mediante la elaboración de una matriz de homologación de indicadores y se seleccionaron aquellos determinantes para la insurgencia exitosa o fracasada. Con este proceso se lograron determinar cuatro indicadores, que permitieron construir la línea estratégica de la insurgencia, y en este caso la de las Farc. (e) En el quinto paso, se realizó un análisis cuantitativo, en el cual se identificó el comportamiento de cada indicador en el periodo de estudio. (f) Por último, en el sexto, se estableció la línea estratégica de las Farc, mediante la normalización de indicadores, lo que significó ajustar valores medidos en diferentes escalas respecto a una escala común, a menudo previa a un proceso de realizar promedios para facilitar su interpretación y análisis cualitativo (Figura 6).

En la Figura 6, se aprecia el proceso metodológico empleado en dicho trabajo.

**Figura 6**

*Metodología y procedimiento para construir línea estratégica de la insurgencia*



Fuente: Segura (2020).



Una vez identificada la información mediante el desarrollo de los primeros tres pasos se elaboró como cuarto paso, *la matriz de análisis y homologación de indicadores*, presentada en la Tabla 2. Además de *resumir* los principales conceptos investigados en los primeros tres pasos, esta matriz contiene como resultado específico, los indicadores determinantes para establecer si una insurgencia es fuerte o débil en función de su estrategia. En la quinta columna, se encuentran los “indicadores como resultado”, y para este caso se identifican cuatro indicadores: el político, la iniciativa armada, la estructura organizacional y el financiero.

**Tabla 2**

*Matriz de análisis y homologación de indicadores*

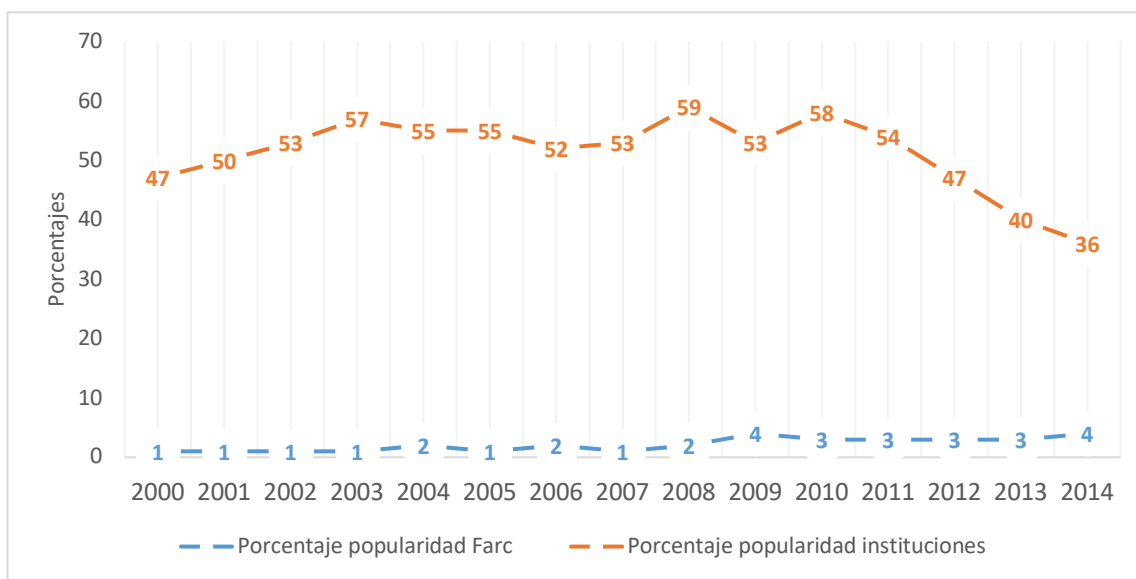
Elementos de la estrategia	Connable y Libicki	Galula y otros	Plan estrategia Farc (VII Conferencia)	Indicadores como resultado
Fines	Más alto número de Inteligencia operable suministrada por el <b>apoyo de la población.</b>	Necesidad de una causa que pueda transformar en una insurgencia fuerte, su uso estratégico y su táctica. <b>Apoyo población</b>	Intensificar el trabajo de masas, para fortalecer el <b>movimiento político.</b>	<b>1. Político</b> Fundamentado en el apoyo de la población y su movimiento político.
Modo	Eliminación del interno y externo <b>santuario</b> como área de retaguardia y refugio seguro.	Condiciones <b>geográficas</b> adecuadas.	Diseño de una estrategia militar y de integración ejército revolucionario.	<b>2. Iniciativa armada</b> Se fundamenta en la libertad de acción de las Farc para llevar a cabo sus planes y acciones militares. La ofensiva o defensa táctica y estratégica.
			El centro de <b>despliegue</b> estratégico.	
			Pasar de lo rural a lo urbano. Buscar alianzas con demás agrupaciones guerrilleras.	
Medios	Incremento en el número de <b>insurgentes entregados o desertores</b> , particularmente del más alto nivel en los <b>cuadros de mando.</b>		Incrementar el <b>reclutamiento</b> mediante la creación de comisiones.  Capacitación de <b>cuadros.</b>	<b>3. Estructura organizacional</b>  Efectivos y cuadros de mando.  Se fundamenta en el recurso humano.
	La insurgencia debe pagar más por <b>material</b> , servicios e información.  Caída significativa de <b>apoyo</b> internacional, incluyendo soporte <b>financiero.</b>	Soporte exterior (incluye: política, técnico, moral, <b>financiero y militar</b> ).	Necesidad del fortalecimiento <b>logístico militar</b> (armas).	<b>4. Finanzas</b>  Se fundamenta en los recursos económicos y materiales para su logística.

Fuente: Segura (2020).

En las siguientes figuras 7, 8, 9 y 10 se aprecia el comportamiento de cada uno de los cuatro indicadores<sup>18</sup> hallados en la Tabla 3, que representados en forma porcentual, permitió construir la línea estratégica de la insurgencia (para este caso, de las Farc).

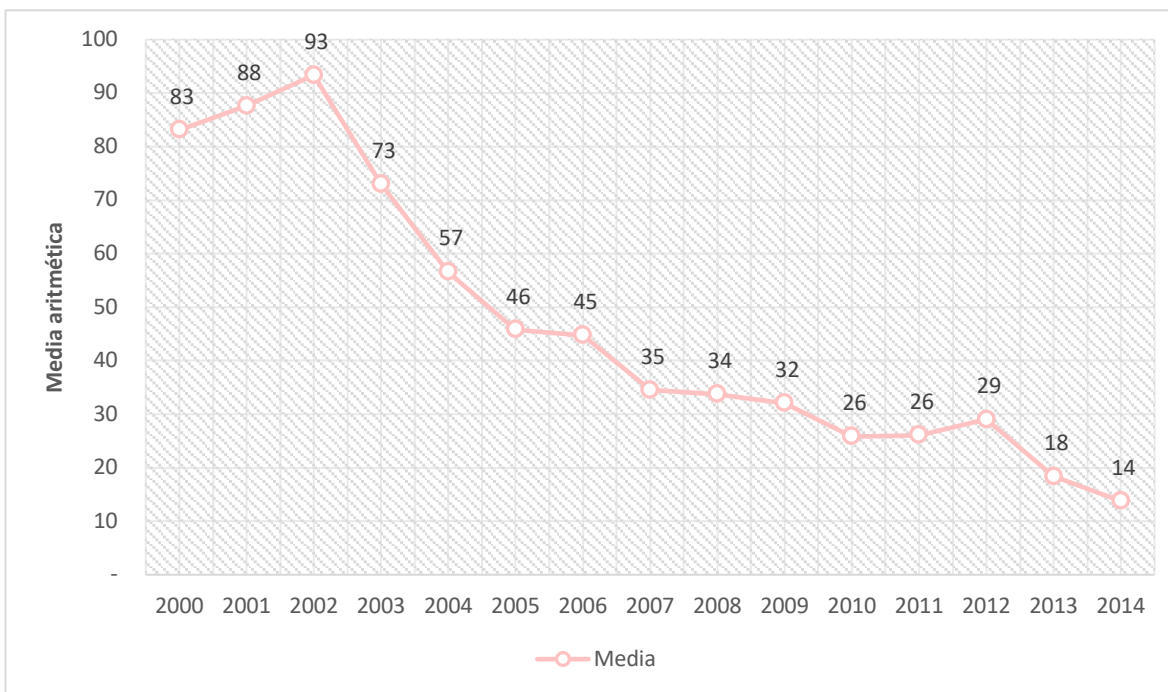
**Figura 7**

*Imagen favorable instituciones del Estado vs. Imagen favorable Farc, 2000-2014*

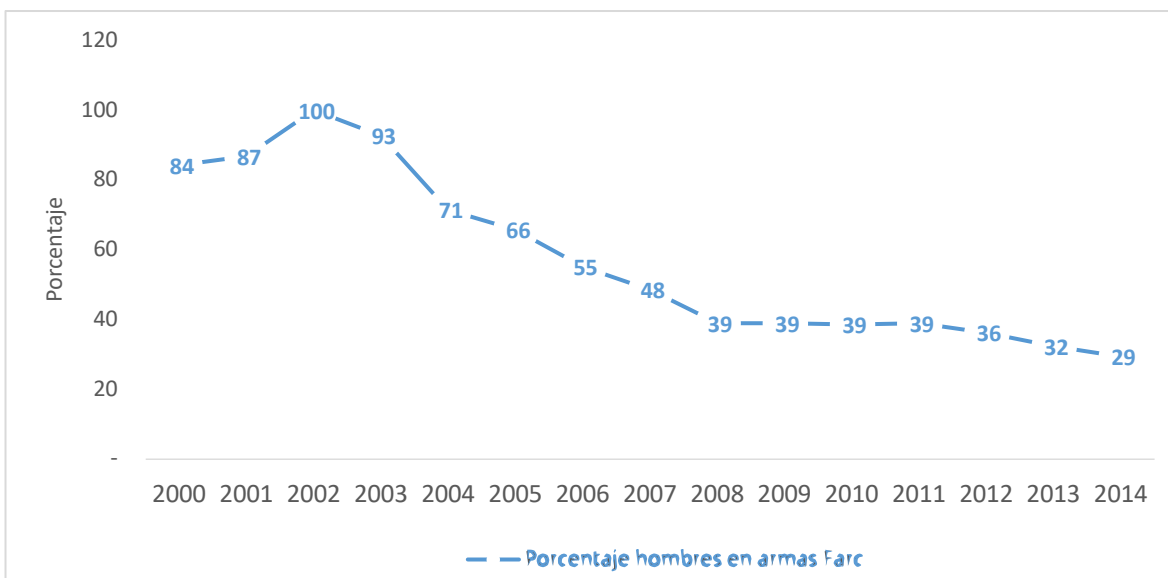


Fuente: Segura (2020).

<sup>18</sup> Para entender el comportamiento de cada indicador, su análisis y la forma como se construyeron véase Segura, 2020, ápod *Revista Científica general José María Córdova*.

**Figura 8***Iniciativa armada Farc, 2000-2014*

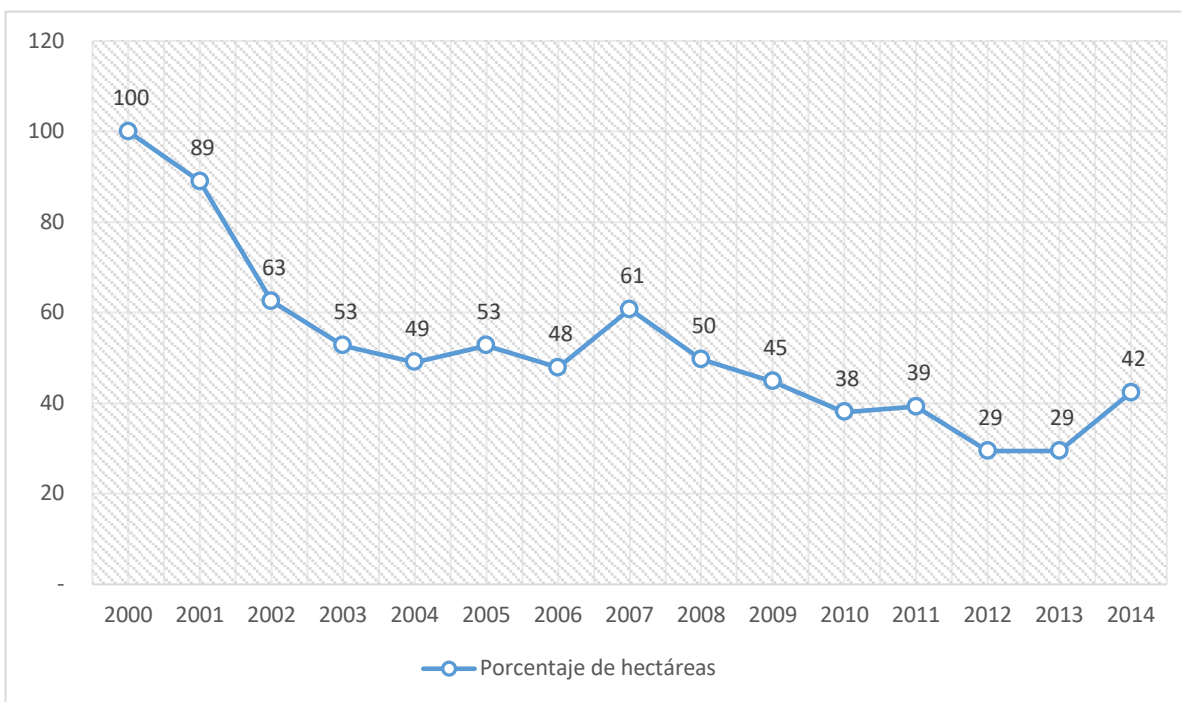
Fuente: Segura (2020).

**Figura 9***Hombres en armas Farc, 2000-2014*

Fuente: Segura (2020).

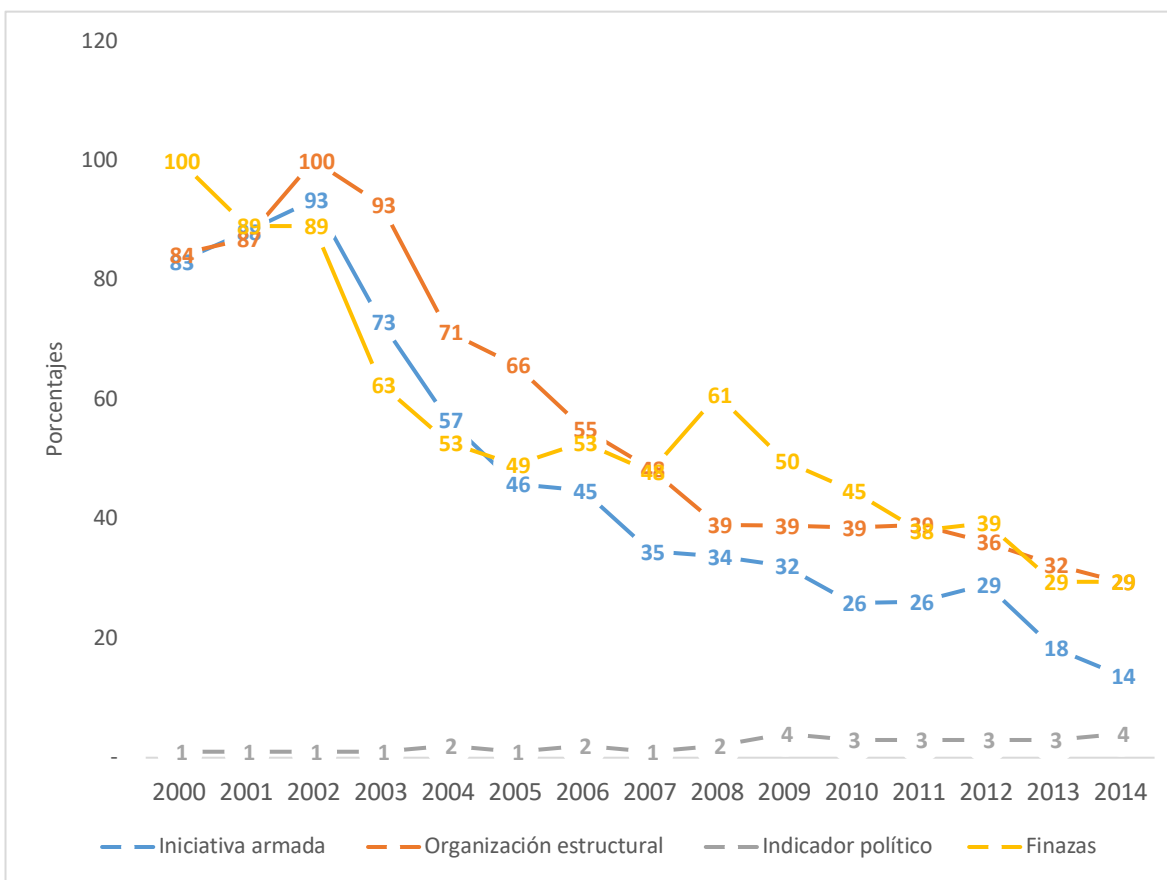
**Figura 10**

*Hectáreas sembradas planta de coca, 2000-2014*



Fuente: Segura (2020).

En la Figura 11, se compendia el comportamiento de los cuatro indicadores. La estrategia política, como se valora entre los cuatro principales indicadores de la estrategia de las Farc, fue siempre debilitada hasta el punto de que se convertiría en el error estratégico más grave de las Farc (Segura, 2020, *ápu*d *Revista Científica General José María Córdova*). Por esta razón, en dicha investigación la línea de debilitamiento estratégico de las Farc, no tuvo en cuenta el indicador político, por cuanto este no influyó en su estrategia. El trabajo solo tuvo en cuenta los otros tres indicadores: iniciativa armada, organización estructural y aspecto financiero.

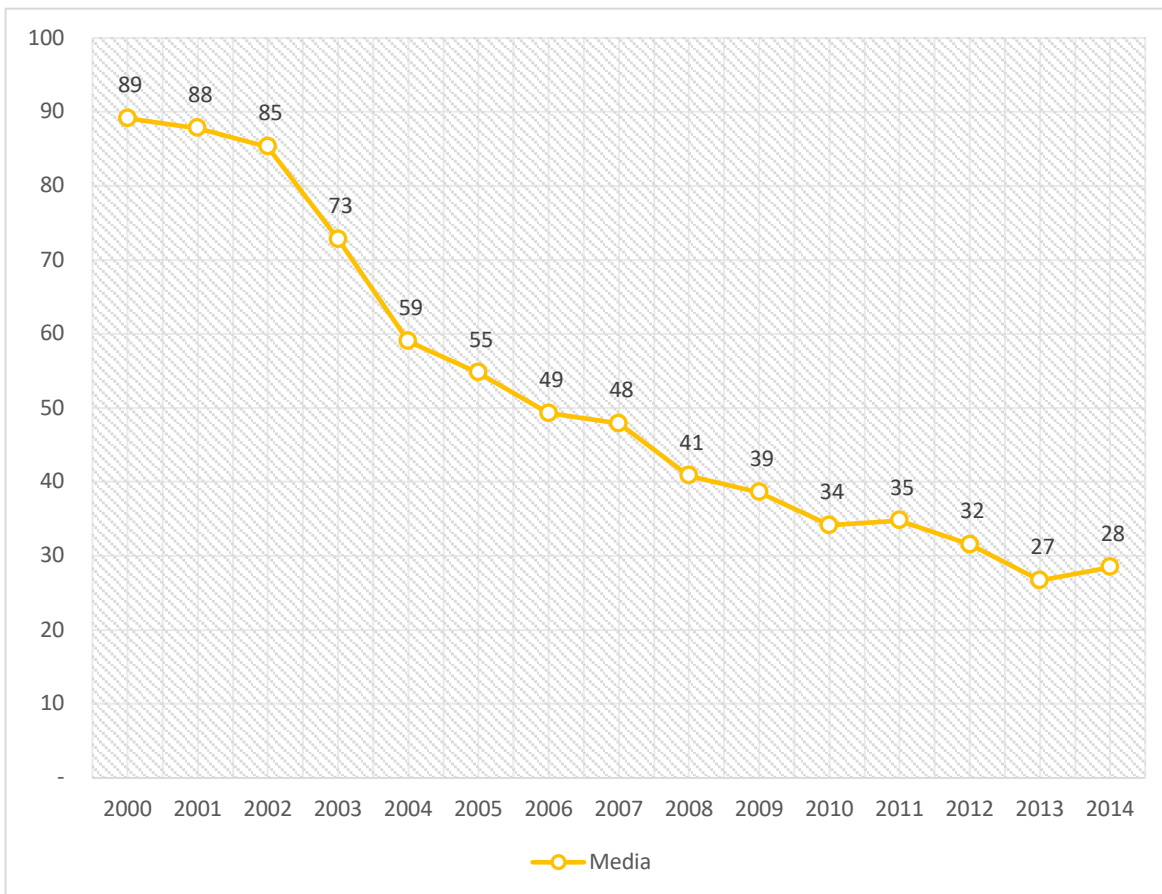
**Figura 11***Indicadores estratégicos Farc, 2000-2014*

Fuente: Segura (2020).

El trabajo igualmente obtuvo la media aritmética de estos tres indicadores: iniciativa armada, organización estructural y finanzas, dando como resultado: la línea estratégica de las Farc 2000-2014, graficada en la Figura 12. Esta línea, como se señaló en apartados anteriores, es una de las herramientas que permite evaluar la ESN en los diferentes periodos de estudio, tema central del Capítulo 3. Pero también es conveniente mencionar, que el trabajo de investigación realizado para construir esta línea estratégica encontró que con la metodología utilizada se logró un análisis más completo sobre el grado de debilitamiento o fortalecimiento estratégico de una insurgencia, al utilizado tradicionalmente a través del estudio del número de bajas de sus efectivos. En consecuencia, la metodología sirve como referente para análisis estratégicos y toma de decisiones en otros conflictos insurgentes diferentes al de Colombia.

**Figura 12**

*Línea de debilitamiento estratégica Farc, 2000-2014*



Fuente: Segura (2020).

## 1.2. Búsqueda de variables determinantes estrategia de seguridad nacional

En la Tabla 3 se establece la matriz de identificación de las variables determinantes de la estrategia de seguridad en el periodo 2000-2014. En la primera columna se escogieron en forma general los tres elementos fundamentales que deben componer una estrategia. Estos elementos, *los fines, el modo y los medios*, se identifican como las variables esenciales para desarrollar un modelo de estrategia según Bartlett, Paul y Somes (1995, 115-119). El concepto de estos autores ha sido validado por diversos trabajos de investigación, entre ellos, el del general Ballesteros, en el cual logra concluir que los principales países han elaborado una ESN y «tienen características comunes y definidas, lo cual establece un método sistémico para su diseño y gestión» (Ballesteros, 2016, 14).

De igual modo, otros autores distinguen a esos tres elementos como sustanciales en la formulación de la estrategia. El coronel (r) Arthur Lykke, por ejemplo, ha enseñado a toda una generación de estudiantes de la US Army War College de Pensilvania, que la estrategia en cualquier nivel consiste en fines u objetivos, formas o conceptos, y medios o recursos. Este marco de tres elementos no es más que una reelaboración de la definición tradicional de estrategia como la relación calculada de fines y medios (Lykke, 2012, 3).

**Tabla 3**

*Matriz de identificación de variables determinantes*

<b>Elementos fundamentales de estrategia de seguridad</b>	<b>Variables determinantes estrategia de seguridad nacional</b>	<b>Áreas impacto de interés nacional</b> ( <i>Los fines</i> - intereses objetivos nacionales)	<b>Afectación estrategia del adversario</b> ( <i>La amenaza</i> )
<i>Los fines</i> (Los objetivos)	1. Decisión y voluntad política del gobierno	Establecer la seguridad como un <i>fin</i> y objetivo del Estado	Para la presente investigación, esta columna se diligencia en los capítulos 3 y 4.
	2. La legitimidad	Apoyar a la población. Buscar la <i>legitimidad</i> en el centro de gravedad de la estrategia	
<i>El modo</i> (El cómo)	2. Estrategia integral, fortalecimiento de las instituciones del Estado y su coordinación	Integrar y coordinar la acción del Estado	
	4. Control estatal del territorio	Garantizar la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional	
	5. Neutralización de la amenaza y recuperación del ambiente de seguridad	Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares	
	6. Diplomacia para la seguridad nacional e internacional	Promover la integración regional y la seguridad internacional. Buscar el apoyo internacional en términos de legitimidad y recursos	
<i>Los medios</i> (Los recursos)	7. Recursos que garanticen la implementación de la estrategia de seguridad	Garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia	

Fuente: elaboración propia.

A partir de este concepto y teniendo en cuenta los dos apartados siguientes donde se equipararon las características de las ESN entre 2000 y 2014, la investigación identificó las variables determinantes de la ESN que impactaron en su éxito en el conflicto colombiano en un contexto de principios del siglo XXI. Estas variables, ubicadas en la segunda columna de

la Tabla 3, son producto del análisis comparativo de las estrategias utilizadas por los gobiernos desde 2000 hasta 2014, cuyo análisis se encuentra en los siguientes apartados. Son siete variables que no actúan en forma aislada, sino integral y armonizada. La falta al menos de una de ellas produciría ineficiencias. En el siguiente apartado se presentan los argumentos que justifican cada variable. Este modelo permite analizar y evaluar, la ESN de los diferentes periodos.

Las variables deben impactar en dos ámbitos sobre los elementos de la tercera y cuarta columna. Sobre la tercera columna su impacto debe ser positivo en el sentido de asegurar los intereses nacionales, es decir los *finés* del Estado. Teniendo en cuenta que una estrategia sobre la determinación de los *finés* es una de las variables esenciales para su formulación, por cuanto como define Liddell Hart, la estrategia es «el arte de distribuir y aplicar los medios militares para conseguir los objetivos de la política» (1991, 321), por tanto, estos *finés* son los que le dan vida a la formulación e implementación de una estrategia.

Como se analizó en apartados anteriores, la estrategia de seguridad en Colombia en cuanto a sus fines (objetivos) políticos durante el conflicto (1964-2000), no tuvo claridad y en muchas ocasiones estuvieron ausentes por dejar este tipo de tareas solo a los militares. En consecuencia, es importante conocer cuáles son esos intereses nacionales (tercera columna de la Tabla 3) para poder validar el modelo de evaluación de la estrategia, si impacta positivamente cada una de las variables determinantes (las siete de la segunda columna), para garantizar que esos intereses estén fuera de riesgo o amenaza.

Según el profesor norteamericano de Ciencia Política, Donald Neuchterlien (1925), establece cuatro categorías de intereses nacionales: (a) de *supervivencia*, para asegurar la existencia física de la nación; (b) *vital*, para protegerla de un serio perjuicio, como por ejemplo su integridad territorial; (c) *principal*, de menor importancia que el anterior y que normalmente no exigiría el empleo de la fuerza en su consecución; y (d) *periférica*, que no supone una amenaza a la nación en su conjunto (Neuchterlien, 2007, ápuđ Sklenka, 2007, 4-5).



Normalmente los países definen estos intereses nacionales y los tienen como guías para el cumplimiento de políticas de gobierno. En Colombia, estos intereses nacionales están en la Constitución ante la ausencia de cultura estratégica por parte de los diferentes gobiernos, en manifestarlos públicamente, como sucede en la mayor parte de los Estados occidentales.

En la Constitución de 1991 y teniendo en cuenta el anterior concepto de Sklenka, los intereses nacionales se resumen en dos grupos: *intereses nacionales vitales* y *objetivos nacionales permanentes*. Al primer grupo corresponden: (a) fortalecer la unidad de la nación; (b) asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz; (c) respetar un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; e (d) impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.

En un segundo grupo, *los objetivos nacionales permanentes*, son: defender la independencia; mantener la integridad territorial y el orden constitucional; asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los colombianos; proteger la diversidad étnica y cultural de la nación; proteger las riquezas culturales y naturales de la nación; y proteger la diversidad e integridad del ambiente (Constitución Política de Colombia 1991, Título I, capítulos 1 y 2).

Asimismo, las variables de la segunda columna deben impactar los elementos de la cuarta columna, es decir, en la estrategia del adversario obteniendo su neutralización. Esto significa que las variables determinantes son aquellas decisiones y programas del gobierno que permiten hacer frente a los desafíos de las amenazas para proteger o alcanzar los intereses de la nación. Al retornar a Bartlett, Paul y Somes (1995, 4 y 5) establecen otras dos variables: *los riesgos* y el *contexto o ambiente* de la seguridad. Estos dos elementos están inmersos en la cuarta columna de la Tabla 3, representados en la estrategia del adversario como ya se mencionó. Esta estrategia produce riesgos y amenazas en un contexto de inseguridad.

En resumen, las siete variables propuestas (segunda columna) en la Tabla 3, estarían dando alcance a lo que Coutau-Bégarie definió como estrategia: «La dialéctica de

inteligencias, dentro un medio conflictivo, fundado sobre la utilización de medios violentos o la amenaza de utilizarlos para fines políticos» (2002, 74). Es decir, la estrategia de seguridad (modo) debe enfrentarse siempre a la estrategia de adversario (*amenaza*), con recursos (*medios*) para alcanzar los objetivos políticos (*fines*).

Como también se observa en la Tabla 3, se obtiene una visión general del modelo de evaluación resumido de cómo las variables impactan o dejan de hacerlo. Sin embargo, cada variable demanda un análisis detallado para inferir si realmente impactó en una ESN determinada. Por consiguiente, construido el modelo de evaluación de la ESN como herramienta, el tercer paso consiste en realizar la implementación del modelo mediante el análisis de cómo cada variable fue impactando o dejó de impactar para alcanzar los *fines* del Estado durante un periodo dado. Este análisis se realiza en el Capítulo 3, *Implementar el modelo: análisis y evaluación de las estrategias de seguridad de 2000 al 2014*. Esta puesta en práctica sirve para validar los dos pasos del modelo propuesto de la presente investigación, mediante el análisis comparativo de las estrategias de seguridad nacional entre 2015-2018 y el periodo precedente 2000-2014, que constituye el tema central del Capítulo 4.

## **2. CARACTERÍSTICAS ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA, 2000 A 2010**

Las características del modelo de la ESN implantadas en Colombia entre 2000 y 2010 son variadas, algunas muy tradicionales en términos estratégicos y otras han sido innovadoras. En el presente trabajo se hace un esfuerzo por aportar los elementos sustanciales del modelo de la estrategia de seguridad. En la Tabla 4, se aprecia que la ESN contempla los riesgos y las amenazas, las líneas de acción y los objetivos de la ESN, así como los objetivos secundarios.

En la primera columna, se consignan los *riesgos y amenazas* de los grupos insurgentes. La Tabla 4 pone énfasis en las amenazas y no en los riesgos por cuanto estos últimos habían ya evolucionado hacia convertirse en unas amenazas que aquí se presentan. Por ejemplo: en la VIII Conferencia, llevada a cabo en 1991, con una posición financiera relativamente cómoda y en un contexto militar más complejo que el enfrentado en los años anteriores, las Farc

definieron de forma más específica las estrategias para la consecución del Plan Estratégico para la toma del poder, establecido en la VII Conferencia<sup>19</sup>. Esta organización consideró que era necesario pasar de la «guerra de guerrillas» a la «guerra de movimientos», lo que implicaba una transformación estructural en los métodos de guerra de las Farc. También se pensó que con el propósito de mermar la posible resistencia militar era necesario atacar a la infraestructura económica de la nación para minar los ingresos del Estado y en consecuencia el gasto militar.

En la segunda columna, se registran las líneas de acción de la ESN, establecidas para hacer frente a cada amenaza de la primera columna. En una tercera columna se encuentran los objetivos de la ESN. Y, en una cuarta, se observan los objetivos secundarios o específicos para alcanzar los objetivos estratégicos de la seguridad. Tanto los objetivos estratégicos como los específicos constituyen la esencia de la ESN para el periodo 2000 a 2010.

Los objetivos secundarios ubicados en una cuarta columna tienen relación con las iniciativas y tareas desarrolladas por cada uno de los ministerios. Se podría hablar de que estos objetivos secundarios son de orden operacional para el caso de las Fuerza Pública y para las demás instituciones del gobierno, constituyen los planes de acción que conlleven a la implementación de los objetivos de la ESN y sus líneas de acción.

---

<sup>19</sup> «Historia de las Farc-EP», documento de inteligencia militar encontrado a las Farc, en el desarrollo de operaciones militares año 1990. En este documento la organización expone sus conclusiones sobre las diferentes «Conferencias», especialmente la de la VII, en la cual consolidan su plan estratégico para acceder al poder.

Tabla 4

Características del modelo, 2000-2010

Riesgos y amenazas <sup>1</sup>	Líneas de acción del gobierno	Objetivos ESN	Objetivos específicos o secundarios
Político: poder local áreas críticas. Toma violenta del poder.	1. Política: decisión y voluntad política del gobierno	Garantizar la legitimidad y neutralizar la amenaza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a la población civil al gobierno y sus instituciones; cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos; conformar redes de cooperantes y programa de recompensas.</li> <li>• Proteger los derechos fundamentales y constitucionales de la población.</li> <li>• Mejorar los niveles de estabilidad, prosperidad y desarrollo.</li> </ul>
	2. Fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio	Coordinar la acción del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigir la acción coordinada del Estado a través del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, como máximo ente coordinador.</li> <li>• Fortalecer la inteligencia estratégica y conjunta, técnica y humana.</li> <li>• Estructurar apoyo a la Fuerza Pública: organismos de investigación y control del Estado y las autoridades judiciales.</li> </ul>
		Garantizar el control estatal del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar gradualmente la presencia de la Fuerzas Pública en todos los municipios; incremento del pie de fuerza.</li> <li>• Incrementar la judicialización de delitos de alto impacto social.</li> <li>• Extender y fortalecer la administración de justicia y de las instituciones del Estado.</li> <li>• Controlar el espacio terrestre, fluvial marítimo y aéreo con la Fuerza Pública.</li> <li>• Disminuir las denuncias por violación a los derechos humanos.</li> </ul>
		Proteger a la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir los homicidios, secuestros y extorsiones.</li> <li>• Prever el desplazamiento forzoso y facilitar el retorno.</li> <li>• Proteger la infraestructura económica del Estado y la inversión privada.</li> <li>• Crear batallones de unidades especializadas para la seguridad de infraestructura.</li> <li>• Recuperar la movilidad de la población; proteger la red vial; constituir unidades tipo Meteoro, con especialidad y equipos para seguridad de vías terrestres.</li> <li>• Proteger a los desmovilizados.</li> <li>• Prevenir el reclutamiento de niños y jóvenes.</li> </ul>
		Eliminar el comercio de drogas ilícitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre del tráfico de drogas e insumos.</li> <li>• Erradicar los cultivos de coca y amapola.</li> <li>• Desarticular las redes de narcotraficantes.</li> <li>• Desarticular las finanzas de las organizaciones terroristas y de narcotráfico.</li> <li>• Promover acción social, como programas alternativos para campesinos e indígenas que viven de los cultivos ilícitos.</li> <li>• Reducir el consumo interno de drogas ilícitas.</li> </ul>
De la Guerra de Guerrillas a la Guerra de Movimientos. Crear la capacidad convencional de	3. Fortalecer las	Fortalecer el sistema judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer un marco jurídico para la lucha contra el terrorismo.</li> <li>• Consolidar un sistema investigativo y punitivo para lucha contra la impunidad.</li> <li>• Abolir decretos para excarcelaciones de delitos relacionados contra el narcotráfico.</li> <li>• Profesionalizar y especializar funcionarios de la justicia.</li> <li>• Fortalecer la Fiscalía General de la Nación (esquema nuevo acusatorio).</li> <li>• Robustecer la información compartida en el sistema judicial criminal.</li> </ul>
		Fortalecer las Fuerzas Militares y de Policía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender la soberanía, integridad del territorio y orden constitucional.</li> <li>• Mayor aprovechamiento de la tecnología (bombas inteligentes).</li> <li>• Fortalecer la Inteligencia: integración, seguridad, contrainteligencia, Junta Inteligencia Conjunta y las juntas de inteligencia regionales.</li> <li>• Mayor evolución de la movilidad aérea, terrestre y fluvial.</li> </ul>

guerrilla al de un ejército sofisticado que podría enfrentar a otros ejércitos y destruir sus estructuras regionales convencionales.	instituciones del Estado, neutralización de la amenaza y recuperación del ambiente de seguridad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquirir la capacidad aeroterrestre nocturna. Se le quitó la noche a la guerrilla.</li> <li>• Profesionalizar las Fuerzas: entrenamiento de excelencia; recursos para desarrollar el talento humano; capacitación en derechos humanos (DD. HH.) y DIH (Derecho Internacional Humanitario); mantenimiento de los equipos; optimización del material estratégico para mantener la capacidad disuasiva; y reforma del servicio militar obligatorio.</li> <li>• Promover operaciones de fuerzas especiales contra cabecillas de la guerrilla.</li> <li>• Fortalecer las capacidades de los ingenieros militares para contrarrestar la guerra de minas, arma estratégica de la guerrilla.</li> <li>• Cambiar la actitud estratégica: de la defensiva a la ofensiva.</li> <li>• Crear mayores capacidades de la policía para atender la seguridad urbana.</li> <li>• Construir capacidades para las operaciones conjuntas y la interoperabilidad.</li> </ul>
		Desarrollar operaciones psicológicas y de acción integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar operaciones para las desmovilizaciones voluntarias.</li> <li>• Acercar la población a la Fuerza Pública, a través de proyectos productivos y otras iniciativas.</li> <li>• Fortalecer la convicción de la Fuerza Pública para atender a su país.</li> </ul>
Capacidad financiera ilegal para alcanzar objetivos políticos y militares.	4. Económica	Suministrar recursos para que la estrategia sea viable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar los recursos, por medio de reformas tributarias, impuestos al patrimonio, bonos de seguridad para la paz con la banca internacional, Plan Colombia, e inversión de las regalías de las compañías petroleras.</li> </ul>
Diplomacia internacional justificando su supuesta causa.	5. Diplomacia de la seguridad nacional	Obtener legitimidad internacional para luchar contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la cooperación regional e internacional, a través de la Inteligencia, información financiera y comisiones bilaterales fronterizas.</li> <li>• Continuar la gestión del Plan Colombia con Estados Unidos.</li> <li>• Reconocer como organizaciones terroristas por parte de las Naciones y la Unión Europea.</li> <li>• Deslegitimar en el ámbito internacional las causas del movimiento armado insurgente.</li> </ul>

Nota: <sup>1</sup>Los riesgos y amenazas se han focalizado en las guerrillas del periodo, especialmente las Farc y Eln, en los otros grupos armados ilegales (paramilitares) existentes en la época y el negocio del narcotráfico.

Fuente: elaboración propia<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>La información se obtuvo del análisis de los documentos oficiales de los gobiernos desde 2000 hasta 2010. También la información se ha complementado con las estrategias implementadas, algunas de ellas innovadas, en el teatro de operaciones, en donde el autor participó como comandante de unidades tácticas, operativas menores y mayores entre 2001 y 2014.

Al analizar el modelo utilizado por Colombia durante la primera década desde 2000, y resumido en la Tabla 4, se compilan las siguientes características generales que determinaron la ESN para el periodo de estudio:

- La seguridad fue definida como un bien público con valor democrático en sí mismo; y ante todo como una necesidad funcional a restablecer para poder neutralizar las amenazas

de la época que afectaban el libre desarrollo de las sociedades y como un derecho humano de los ciudadanos. Esta es una característica de la primera línea de acción del gobierno: la decisión y voluntad política del gobierno. Sus objetivos estaban orientados a apoyar a la población; buscar la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos; y proteger los derechos fundamentales y constitucionales de la población. En general su esfuerzo consistió en mejorar los niveles de seguridad, estabilidad, prosperidad y desarrollo.

- La segunda línea de acción de la ESN: fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio que incluía garantizar su control, se proyectó en no ser un esfuerzo exclusivo militar. Por el contrario, su diseño tuvo un enfoque integral en el cual participarían los diferentes poderes del Estado con sus ministerios y los comandantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Pero también el apoyo de la población nacional e internacional fueron determinantes, de esta forma se demuestra una vez más la vigencia de la trilogía clausewiana de que la alianza entre las autoridades civiles, militares y la ciudadanía garantizan el éxito en términos de seguridad. En esta línea hay dos elementos importantes para destacar. La acción coordinada del Estado a través del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, como máximo ente coordinador, facilitando la inteligencia estratégica, conjunta, técnica y humana, y dar apoyos a las estructuras de la Fuerza Pública para que pudiera cumplir con su misión en medio de la complejidad del conflicto.

- El otro elemento determinante y central en esta línea de acción fue el esfuerzo hacia el control estatal del territorio. La recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en los municipios, el incremento del pie de fuerza, la judicialización de delitos de alto impacto social y el control del espacio terrestre, fluvial, marítimo y aéreo con la Fuerza Pública produjo impactos favorables en mejorar el ambiente de seguridad y restablecer la autoridad del Estado tanto local como regional. Este objetivo fue prioritario por cuanto hasta 2002 la Policía Nacional había sido obligada a abandonar 168 municipios por la ofensiva guerrillera; y para la fecha las Farc registraban sus ataques en 209 municipios del país (Rangel y Medellín, 2010, 9). En 198 de estos municipios los alcaldes fueron obligados a ejercer sus funciones fuera de sus territorios respectivos (*El Tiempo*, 13 de octubre de 2003). Según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica en Colombia, las guerrillas

hicieron uso de lo que ellos llamaban «justicia revolucionaria» para secuestrar, juzgar, ajusticiar a alcaldes y concejales, con el fin de que hicieran rendición de cuentas sobre sus administraciones (Centro de Memoria Histórica, 2016, 118).

- Sin embargo, también la participación de las instituciones en áreas alejadas y críticas no fue fácil y en muchas ocasiones el control territorial fue ejercido únicamente por la Fuerza Pública. Si bien es cierto que en el documento de la ESN (Política de defensa y seguridad democrática-PDSD 2002-2006) contemplaba que no fuera un esfuerzo solo militar si no también con integración de responsabilidades de otras instituciones, no es menos cierto que este objetivo fue muy limitado en la realidad. Según las investigaciones de Leal Buitrago, la PDSD supuso una racionalidad que no existió, la limitó en esencia a lo militar al excluir buena parte de las instituciones estatales vinculadas a la función de seguridad, y no se vieron espacios claros para el desarrollo específicos especialmente el marco jurídico que la política necesitaba de su acompañamiento (Leal Buitrago, 2006, 11).

- Fortalecer las instituciones del Estado, neutralizar la amenaza y recuperar el ambiente de seguridad, fue otra característica de la ESN en este periodo de estudio. Con los objetivos específicos observados en la Tabla 4, se puede apreciar que esta línea representó el mayor esfuerzo de la ESN. Como también se observa adelante el fortalecimiento de las FF. MM. y en alguna forma de las instituciones de justicia que formaron la clave en esta línea de la estrategia, la cual fue caracterizada por el principio de la guerra de la ofensiva, o en este caso iniciativa estatal. Lo anterior expresa el desarrollo del enfrentamiento de voluntades (la del Estado contra las guerrillas y viceversa), lo cual desataca que la ESN con esta línea ofensiva contempló el concepto de la estrategia indicado en el Capítulo 1.

- Si bien es cierto que la ESN se aprecia en forma organizada y articulada, no es menos cierto que las líneas de acción y los diferentes objetivos se fueron construyendo en forma gradual, en la medida en que se fueron presentando las necesidades en temas de seguridad. En especial, el tema militar demandó, por un lado, adquirir experiencias propias de la dinámica de un conflicto y, por otro, de un presupuesto, para obtener capacidades que

permitieran la viabilidad de la estrategia. Estos dos elementos no se dieron de un momento a otro.

- Otra característica fue el *liderazgo civil y militar* para formular la estrategia y especialmente para lograr su implementación. Desde el año 2000, la seguridad se convirtió en una política de Estado. La estrategia de seguridad no se quedó en papeles. Esta se llevó a la práctica en forma gradual y sostenida como ya se mencionó. El liderazgo de los gobiernos fue indispensable para que fuera una realidad. Si algo diferenció la ESN en este periodo con los que le antecedieron, fue precisamente la decisión y voluntad política para liderar la estrategia. Lo anterior confirma que la seguridad nacional es siempre una responsabilidad del presidente o primer ministro del gobierno.

- También fue indispensable que los jefes militares y de policía interpretaran esa política y las transformaran en objetivos militares y operacionales. El papel de los militares no se limitó a las tareas esenciales de la institución. Ellos debieron de gestionar y articular los poderes y autoridades regionales y locales para que la estrategia tuviera sentido, y fuera coordinada e implementada. En otras palabras, los comandantes militares y de policía, no solo tenían que liderar a sus hombres para cumplir con la misión en las jurisdicciones asignadas. También debieron gestionar y articular con las autoridades regionales y con los diferentes organismos de investigaciones y de justicia, y representantes de compañías privadas en la región para aunar esfuerzos y lograr mejorar el ambiente de seguridad. Este trabajo es la mejor expresión del esfuerzo interagencial.

- Otra dificultad se refiere al tema presupuestal que al principio fue limitado, y en el cual otros ministerios debían de apoyar, pero por falta de recursos no lo pudieron hacer durante la campaña. Las dificultades de la ESN aquí mencionadas serán profundizadas cuando esta se analice a través del modelo propuesto, tema principal del Capítulo 3.



### **3. CARACTERÍSTICAS ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA, 2010 Y 2014**

El contexto de la estrategia de seguridad en este periodo se divide en dos fases: la primera (2010-2014), con la implementación de los planes de las Farc en busca de su renacimiento. Y, la segunda fase, hace relación al contexto de los diálogos de La Habana.

En la primera fase, las Farc lo denominaron «Plan Renacer». Alfonso Cano quien tomó la dirección de esta guerrilla después de la muerte de Manuel Marulanda en 2008, tenía un perfil diferente al de su predecesor. Era más político y fundamentaba la lucha insurgente en los fines políticos. Él era consciente que una guerrilla no podría ser exitosa sin un apoyo popular. Cano también reconoció los errores cometidos en las décadas anteriores (desde 1964), en los cuales y a pesar de su crecimiento descomunal de la organización, gracias al narcotráfico, su objetivo de la toma del poder no se alcanzó. Como ya se había comentado, las Farc le dieron prioridad a la acción armada durante este periodo. Además, su vinculación cada vez mayor al negocio de las drogas ilícitas, les quitó legitimidad ante la poca población que aún lo apoyaba.

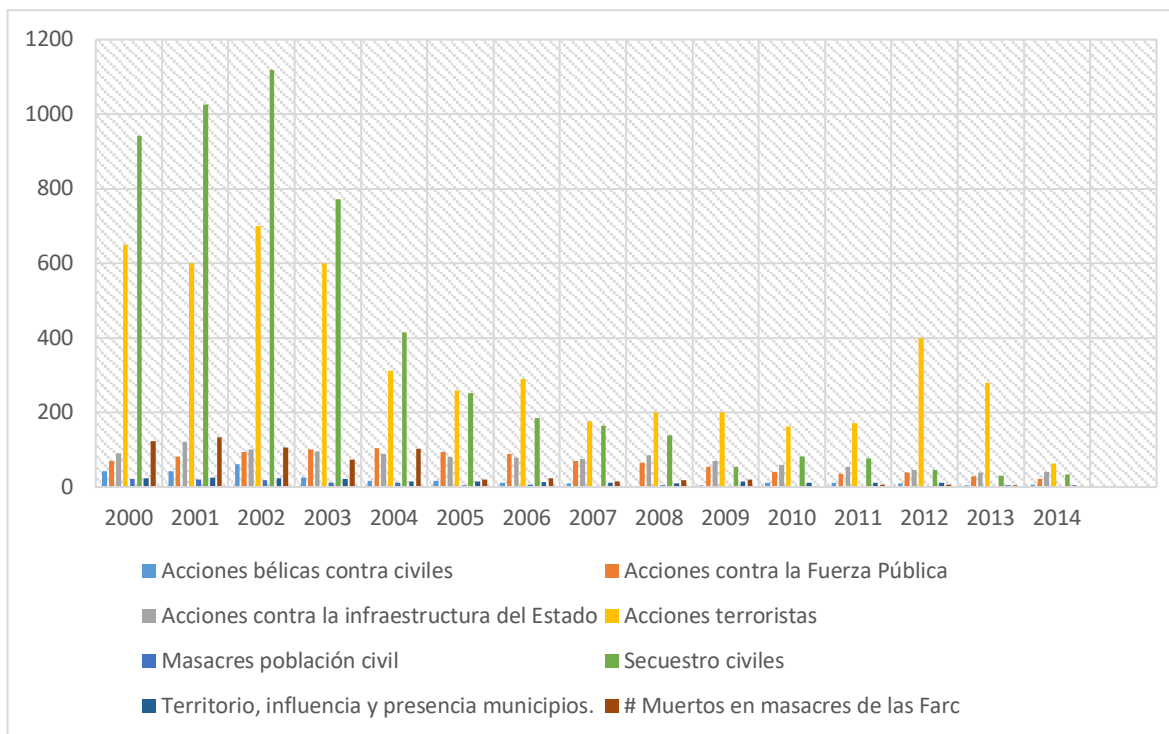
El nuevo líder de las Farc inició entonces la reconstrucción de la organización con el Plan Renacer orientado principalmente al trabajo de masas en lo político, y volviendo a la guerra de guerrillas. De acuerdo con los documentos de inteligencia encontrados a las Farc, el plan se trazaba varios objetivos. De nivel estratégico: estrechar las relaciones con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez; conseguir misiles; apoyar políticamente a personalidades importantes del país; mejorar las relaciones con el Eln; y fortalecer el Movimiento Bolivariano y el Partido Comunista Colombiano (PCC). En lo táctico: incremento de campos minados, francotiradores y explosivos, acciones de pequeñas unidades tipo comando, acciones de resonancia, es decir, acciones terroristas.

La segunda fase estuvo contextualizada por el proceso de paz adelantado en La Habana entre representantes del Gobierno y los líderes de las Farc. Si bien es cierto que en el periodo 2011-2014, las Farc habían perdido su capacidad de llevar acciones de gran envergadura como ataque a patrullas de la Fuerza Pública, no es menos cierto que sus acciones violentas

continuaron en algunas partes del país. Las acciones criminales realizadas por las Farc y que se mantuvieron en este periodo, se pueden apreciar en la Figura 13.

**Figura 13**

*Acciones criminales Farc, 2000-2014*



Nota: es necesario mencionar que la información sobre este delito en Colombia varía dependiendo de la fuente del gobierno, para efectos de claridad en este ejercicio de investigación se contrastaron las bases de datos de la Policía Nacional, la Fundación País Libre y la del Centro Nacional de Memoria Histórica, a partir de eso se realiza esta Figura 13 con actores y años. En lo que se respecta a la variable «otros», es importante mencionar que incluye a los grupos de las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc) y a los que surgieron posterior a su desmovilización. Después de expedida la Directiva 15, de 2016, del Ministerio de Defensa, se incluyen los grupos catalogados como grupos armados organizados (Gao). Es necesario mencionar que las cifras de este delito para este caso no incluyen los perpetrados por la delincuencia común. Información obtenida en las agencias antes citadas el 28 febrero de 2020.

Fuente: elaboración propia.

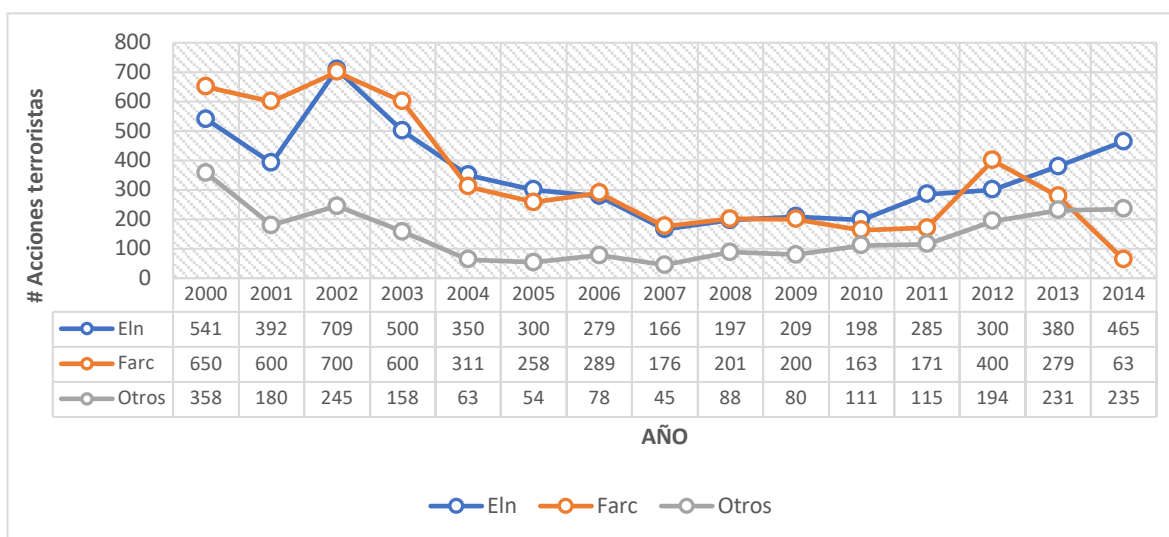
En la Figura 13 también se aprecia que son varias las acciones realizadas por las Farc entre 2011 y 2014, entre ellas se encuentran: las terroristas contra la infraestructura y la Fuerza Pública, el secuestro y la extorsión, y las que más privilegiaron fueron los atentados terroristas, especialmente entre 2012 y 2013. Lo anterior, evidenciaría un incremento de acciones de este tipo para presionar el inicio de los diálogos de paz entre el Gobierno y esta

guerrilla en La Habana. Asimismo, obedecería a los nuevos lineamientos de las Farc de su plan estratégico relacionadas con el Plan Renacer (2008).

En la Figura 14, se ilustra que las Farc fueron incluso más activas en las acciones terroristas en 2012 por encima del Eln y los demás grupos. Las Farc realizaron 400 acciones terroristas, el Eln 300 y otros grupos 194, y las ocasionadas por las Farc descendieron solo hasta 2014.

**Figura 14**

*Acciones terroristas por grupos, 2000-2014*



Fuente: elaboración propia.

En este contexto se desarrolla la estrategia de seguridad del periodo del presidente Santos. Por tanto la ESN se focalizó en cómo hacer frente al Plan Renacer de las Farc (Pinzón Bueno, 2016, xxxii). Con el nuevo ministro Pinzón, se desarrolló un Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI). La revisión y análisis de las acciones de las Farc permitió, en forma tardía, entender un poco más el Plan Renacer, que aunque conocido desde 2008 cuando esta guerrilla inicio su implementación, solo se vino a entender en un contexto estratégico hasta 2011. Incluso muchos comandantes lo percibieron más táctico que estratégico. Sin embargo, este plan tenía un alto componente político para las Farc.

Del CREI se implementaron dos planes: Espada de Honor, a cargo de las Fuerzas Militares para confrontar a las Farc como un sistema; y Corazón Verde, a cargo de la Policía Nacional, para hacer frente al nuevo reto de la seguridad en las áreas urbanas, donde las Farc querían orientar esfuerzos. Las características de estos planes se pueden resumir así:

- Se avanzó en la integridad de la estrategia con la participación de instituciones como la Fiscalía y la policía trabajando dentro de las unidades militares para dar soporte investigativo y de policía judicial, y lograr la judicialización especialmente de las redes de apoyo a los grupos de guerrillas y otras organizaciones criminales. Estos grupos fueron denominados Grupo Operativo Especial de Investigación Criminal (Groic), y solucionaron en gran parte la debilidad que tenían las Fuerzas Militares sobre la ausencia de funciones de policía judicial. En este sentido, la judicialización se convirtió en una línea de acción importante, por cuanto se atacó a las milicias de las Farc.

- La acción integral tomó un mayor protagonismo y ejemplo también de una estrategia integral. La estrategia trataba de quitar la iniciativa que Cano quería llevar en su recuperación de masas. En consecuencia, había necesidad de mayor acercamiento a la población más afectada y donde las Farc tenían injerencia. Se trataba de la lucha por *las mentes y los corazones*. Los comandantes de división y otras unidades debieron gestionar todo un liderazgo si querían obtener resultados concretos en este tema planteado desde la década de 1960 en la acción cívico militar, como se observó en el Capítulo 1. En las salas de operaciones, ya no se veía solo la planeación de operaciones militares puntuales, sino también, no era extraño realizar en las mismas salas el planeamiento de operaciones de acción integral con la participación de diferentes agencias, la mayor parte de ellas con miembros no militares. El Ministerio de Defensa creó el Grupo Asesor del Comandante (GAC), para apoyar esta tarea. Los GAC estaban a disposición de los comandantes de división y su tarea era traer a otras agencias del Estado para coordinar con los militares y fortalecer la comunicación entre gobierno y comunidades (Pinzón Bueno, 2016, xxxiii). Sin embargo, las dificultades se vieron en la asignación del presupuesto, igual como ocurrió en los años 1960. El Ministerio de Defensa se vio obligado a apoyar con recursos del sector, los proyectos orientados al apoyo de la población más necesitada en las áreas críticas donde antes se

reguardaban y delinquían los grupos guerrilleros. Con los limitados recursos se aprovechó la gestión y empleo de los ingenieros militares para desarrollar proyectos que abarcaban desde puentes y carreteras, hasta proyectos productivos como beneficiadores de café, por citar un ejemplo.

- Creación de unidades tipo «Fuerzas de Tarea» dedicadas a las operaciones directas en las áreas bases e históricas de la guerrilla. En total se crearon doce en todo el país. La campaña entonces se orientó a buscarlos en su retaguardia estratégica. Estas unidades estaban bajo órdenes de los comandantes de división, quienes lideraron la estrategia en su jurisdicción. El concepto en este sentido de la campaña era pasar a la ofensiva en las áreas críticas o estratégicas en la retaguardia de las Farc, es decir, en sus campamentos o áreas de incidencia históricas, y de esta forma lograr la irreversibilidad de su debilitamiento progresivo y constante.

- Se continuó con las operaciones especiales contra los líderes de las Farc. Había dos clases de operaciones para lograr los objetivos de la campaña, y así quebrantar el mando y control de las Farc. Las primeras fueron las operaciones contra objetivos de líderes del secretariado de la organización, las que fueron realizadas por el Comando de Operaciones Especiales. Y, la segunda clase, eran las desarrolladas por las unidades territoriales dirigidas por los comandantes de división contra cabecillas de segundo nivel. La estrategia tuvo resultados en las áreas en las cuales se obtuvieron resultados en las dos clases de operaciones. No era suficiente la neutralización de un líder de alto nivel, sino que también se necesitaba la neutralización en todos los niveles para que tuviera impacto la estrategia. Este concepto, no fue entendido en todas las áreas en las cuales se desplegaron las operaciones y por eso los avances fueron limitados en algunas de ellas.

Se puede concluir que la estrategia de seguridad en el periodo 2010-2014, tuvo avances concretos y resultados estratégicos que disminuyeron aún más la voluntad de lucha de las Farc. Según el ministro de Defensa de la época, Juan Carlos Pinzón Bueno (2016, xxiv) el resultado más importante fue la muerte del primer cabecilla de las Farc, Alfonso Cano; la captura o muerte de otros 54 cabecillas de alto nivel; y la degradación de la mayor parte de

las estructuras de las Farc. Así mismo, las milicias de esta organización fueron altamente impactadas con la judicialización. No solo fue afectado el grupo de las Farc, sino que el Eln y las Bacrim también lo fueron, incluso más que en periodos precedentes. La tasa de homicidios entre 2011 y 2014 fue la más baja de los últimos 35 años y la de secuestros lo fue en los últimos 10 años.

A manera de conclusión general y como principal hallazgo en este Capítulo 2, se identificaron las siete variables que son determinantes, las cuales fueron incluidas en la Tabla 3: (1) decisión y voluntad política del gobierno, (2) legitimidad, (3) estrategia integral, fortalecimiento de las instituciones del Estado, y su coordinación; (4) control estatal del territorio, (5) neutralización de la amenaza para la recuperación del ambiente de seguridad; (6) diplomacia para la seguridad nacional e internacional; y (7) recursos que garanticen la implementación de la estrategia de seguridad.

Estas siete variables obtenidas de las características del modelo de la ESN, implantado en Colombia en los dos periodos analizados desde 2000 hasta 2014, representan cada una de ellas una línea estratégica con un objetivo específico, y al mismo tiempo, todas ellas apuntan a alcanzar los objetivos generales de la ESN, planteados por los diferentes gobiernos para la recuperación de la seguridad, la cual había sido afectada sustancialmente por la acción violenta de los diferentes Gao.

El tercer paso del modelo y como se mencionó en la introducción del presente capítulo, consiste en la implementación del modelo mediante el análisis de las estrategias de seguridad del periodo 2000-2014, tema central del Capítulo 3.

### **CAPÍTULO 3. IMPLEMENTAR EL MODELO: ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE 2000 AL 2014**

El Capítulo 3 tiene como objetivo realizar la implementación del modelo de análisis y evaluación de una ESN. Es el tercer paso del modelo y consiste en el análisis de las siete variables determinantes identificadas en el segundo paso (Capítulo 2). El propósito en el presente capítulo es analizar cada una de estas variables determinantes en la ESN y establecer cómo ellas impactaron o dejaron de impactar para alcanzar los *finés* del Estado durante el periodo 2000-2014. En otras palabras, se aborda el impacto de estas variables en las estrategias de los Gao; su impacto en los objetivos del gobierno para hacer frente a las acciones violentas presentadas por estos grupos y con el fin de recuperar la seguridad en un Estado de derecho; y por último cómo estuvieron articuladas dentro de la misma ESN.

Se sigue el modelo consignado en la Tabla 5. Se aprecia que en las columnas 3 y 4 solo se hace un resumen del análisis que se encuentra mencionado en el texto siguiente de la respectiva Tabla 5. Obsérvese que por ejemplo la columna 3, identifica cómo fue el impacto de los intereses y objetivos durante el periodo 2000 al 2014. Diferente a cómo se valora en la misma columna de la Tabla 4 consignada en el Capítulo 2, la cual solo mencionaba los intereses y objetivos nacionales. En la columna 4 de la misma Tabla 5, se resumen los hallazgos encontrados en el desarrollo del presente capítulo sobre el análisis y la evaluación de las estrategias de seguridad durante el periodo arriba señalado.

Coherentes con la metodología planteada para la presente investigación, se aborda el análisis cuantitativo y cualitativo para analizar cada variable determinante. Asimismo y teniendo en cuenta todos esos hallazgos consignados en la Tabla 5, esta última se utiliza como herramienta de análisis y gestión bajo el concepto de *mapas estratégicos* (Kaplan y Norton, 2007), lo cual permite entonces a los analistas y gobernantes tener un esquema general de toda la ESN, durante un periodo determinado.

Tabla 5

Evaluación estrategia de seguridad nacional, 2000-2014

Elementos principales	Variables determinantes	Áreas impacto de interés nacional (extractadas de la Constitucional Nacional)	Afectación de la estrategia del adversario (Los riesgos)
Los fines (los objetivos)	1. Decisión política del gobierno	Seguridad como un <i>fin</i> y objetivo del Estado. Se tomaron decisiones evidenciadas en toda la estructura del Estado, y articulada en un solo discurso político. El jefe del Estado ejerció el liderazgo para implementar las políticas dadas.	Obligó a las Farc por primera vez a un cambio en su estrategia. Pasar de una ofensiva a una defensa estratégica para supervivir.
	2. Legitimidad	Se obtuvo el apoyo general de la población. La búsqueda de la <i>legitimidad</i> se convirtió en el centro de gravedad en el desarrollo de la campaña.	Reducción significativa del apoyo de la población. En los ámbitos nacional e internacional eran consideradas más que grupos de terroristas que movimientos insurgentes con ideales justos.
El modo (la estrategia – método)	3. Estrategia integral fortalecimiento de las instituciones del Estado y su coordinación	Estrategia integral para acompañar la acción militar. Coordinación de la acción del Estado desde el más alto nivel, al igual que en el nivel operacional.	Incrementó la eficiencia de la acción del Estado afectando las estructuras de las Farc y demás organizaciones guerrillas e ilegales.
	4. Control estatal del territorio	Garantizar la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional	Fuerza Pública logró recuperar la iniciativa, la guerrilla fue obligada a repliegue estratégico. la presencia territorial de la guerrilla se ha reducido en un 620 por ciento aproximadamente donde perdieron sus zonas estratégicas
	5. Neutralización de la amenaza para la recuperación del ambiente de seguridad	Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	Neutralizó el plan estratégico de las Farc. Su iniciativa inició con el 93 por ciento. En 2002, fue reducida en forma contante como producto de las ESN de los diferentes gobiernos. Su nivel más bajo lo obtendría en 2014 con el 14 por ciento.
	6. Diplomacia para la ESN	Promover la integración regional y la seguridad internacional.	Los gobiernos de turno tuvieron siempre en cuenta el tema de seguridad en la agenda de sus relaciones exteriores. Sus objetivos consistían en obtener apoyo político y financiero en el plano internacional.
Los medios (los instrumentos)	7. Recursos que garantizan la implementación ESN	Garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia.	Dispuso de recursos para la ESN, para desarrollar sus objetivos. La consecución de recursos demandó iniciativas tanto nacionales como internacionales. La mayor parte de los aportes fueron de los mismos colombianos.

Fuente: elaboración propia.



## 1. VARIABLE DECISIÓN POLÍTICA DE GOBIERNO

Los tres gobiernos desde el año 2002 hasta 2014, le dieron la importancia que requería la seguridad y en consecuencia a sus estrategias. Este apoyo político a la seguridad fue una de las principales diferencias con los gobiernos antecesores. En los dos últimos años del gobierno del presidente Pastrana Arango (2000-2002) la decisión política de diseñar e implementar una ESN estuvo ausente. En este primer periodo, los Diálogos del Caguán con las Farc, se convirtieron en el epicentro de la política para el gobierno de Pastrana (Leal Buitrago, 2006, 184), dejando de lado la ESN. En ese sentido se cometieron muchos errores estratégicos, en términos de seguridad.

El gobierno utilizó una actitud generosa para tratar de hacer viable un proceso de paz, en el cual las Farc tenían la iniciativa militar y por tanto su interés estratégico era más de fortalecimiento que de llegar a un acuerdo con el gobierno. Por ejemplo, el gobierno otorgó una zona desmilitarizada de 42.000 kilómetros para las Farc, sin la presencia de las Fuerzas Militares. Desde esta zona las Farc diseñaron planes de acciones violentas para golpear centros poblados y unidades militares en el resto del país. Es decir, mientras el gobierno dejó de lado la ESN por dar prioridad a la búsqueda de una solución política al conflicto, las Farc dejaron de lado su interés de negociar políticamente para priorizar su interés militar en hacer realidad su plan estratégico. «Las Farc utilizaron el despeje para prepararse para la guerra urbana mientras ganaban legitimidad y reconocimiento diplomático como fuerza insurgente» (Sweig, 2002, 131)<sup>20</sup>. El resultado, por un lado, fue el fracaso del objetivo político del gobierno y, en consecuencia, un impacto negativo para los intereses nacionales al no tener la seguridad como un fin y un objetivo nacional (tercera columna de la Tabla 5). Por otro lado, esto permitiría el fortalecimiento de las Farc en lo militar.

La falta de decisión política en una ESN del gobierno de Pastrana, no solo dejó de impactar la estrategia del adversario, sino que también demuestra que su ausencia la fortalece (cuarta

---

<sup>20</sup> Traducido por el autor: «The Farc used the despeje to prepare for urban warfare while gaining legitimacy and diplomatic recognition as an insurgent force»

columna de la Tabla 5. Al no haber una ESN bajo una *decisión política* (primera variable), se analiza que las otras seis variables también se debilitaron. La segunda, *la legitimidad*, se debilitó al ver a los colombianos que las Farc utilizaron los diálogos del Caguán para fortalecerse y sin desear una salida política del conflicto. La tercera, *integración, fortalecimiento y coordinación*, con excepción del fortalecimiento, lo demás estaría ausente. Las instituciones no tendrían directrices para articularse con la Fuerza Pública, dejándola de lado solo por apoyar la decisión de la búsqueda de una solución política por parte del gobierno. La cuarta variable, *el control territorial*, tuvo graves problemas al tener una zona de distensión sin la presencia pública, y obligando en el resto del país a las fuerzas del Estado, a tener un concepto de defensa táctica (Ospina Ovalle, 2014, 24) ante la iniciativa de las Farc por realizar su ofensiva contra ella.

La quinta variable, *neutralización de la amenaza y recuperación del ambiente de seguridad*, tuvo aspectos de fortaleza y debilidad en forma simultánea. A pesar de la ausencia de una estrategia en seguridad, el gobierno de Pastrana desde 1998, facilitó el fortalecimiento de la Fuerza Pública a través de una reestructuración militar consistente en la ampliación y reorganización del pie de fuerza, la redefinición administrativa y operativa, y la revisión de los procedimientos tácticos pero ineficientes para estabilizar la eficacia de las acciones militares (Leal Buitrago, 2006, 226). Por tanto la neutralización de la amenaza y la recuperación del ambiente de seguridad quedaron aplazadas.

Por su parte, la sexta variable, *diplomacia de la seguridad nacional*, tuvo los mejores aciertos en términos económicos y políticos. En lo económico, el Plan Colombia, era uno de los tres<sup>21</sup> elementos de la propuesta de paz del gobierno de Pastrana, en la cual buscó el apoyo en la comunidad internacional y especialmente con los Estados Unidos al estilo del Plan Marshall. Aunque no sería la única ni la fuente más alta, el trabajo diplomático sobre la paz fue relevante para disponer de *los recursos* (séptima variable), en ese periodo para la reforma

---

<sup>21</sup> Los otros dos elementos fueron: el diálogo y la negociación, y la reforma política. La primera versión del Plan Colombia fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 (DNP, 1999), en un documento titulado: “Plan para la paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado”, con asesoría estadounidense. El proyecto fue firmado en julio de 2000, con duración de dos años, y tuvo cuatro objetivos: fortalecimiento del Estado, reforma de las instituciones, lucha antinarcóticos y recuperación económica (Leal Buitrago, 2006, 218).

militar y en la implementación de estrategias de seguridad en los próximos gobiernos. La internacionalización del conflicto era inevitable.

Según Torres Del Río (2015, 342 y 343), existieron seis hechos que llevarían a tal situación: (a) los dineros del narcotráfico como combustibles para la guerra tanto de las Farc como de las organizaciones paramilitares, (b) el incremento de las áreas de cultivos de coca, (c) la percepción en el continente de que el país era un factor perturbador de estabilidad y seguridad, (d) la sensación de que las Fuerzas Armadas estaban perdiendo la guerra, (e) la crisis económica del país, y (f) la certeza del presidente de que Colombia necesitaba una ayuda económica como el Plan Marshall. Pero otro aspecto importante, fue que las Farc en el plano internacional perdieron en lo político. Sus miembros quedaron develados ante la comunidad internacional como un grupo insurgente que aprovechaba la propuesta política del gobierno para fortalecerse en lo militar y así alcanzar sus objetivos por la vía violenta. Como resultado, su legitimidad se debilitó no solo al interior del país sino también en el contexto internacional.

En consecuencia, la variable de la *decisión política* del gobierno fue determinante en todas las demás variables. La ausencia de un objetivo estratégico impidió la formulación e implementación de una ESN, en el periodo 1998-2002, como también en los periodos precedentes. Y como menciona el general Ospina Ovalle, produce efectos negativos bajo el concepto clausewiano: *propósito negativo*, que es el desgaste de una fuerza estatal incapaz de derrotar la amenaza (2014, 24). Estas experiencias serían fundamentales para la formulación de la ESN en los gobiernos subsiguientes.

En general, las siete variables tendrían un giro de 180 grados en el gobierno de Uribe (2002-2010) y se mantuvieron en el primer periodo del gobierno del presidente Santos Calderón (2010-2014). En la variable de la *decisión política* se registraron cambios trascendentales. Si en el gobierno anterior (1998-2002), el proceso de paz fue el epicentro de la política, con Uribe y Santos (primer periodo), la seguridad y sus estrategias se convirtieron en el centro de sus gobiernos. La bandera política gubernamental durante los

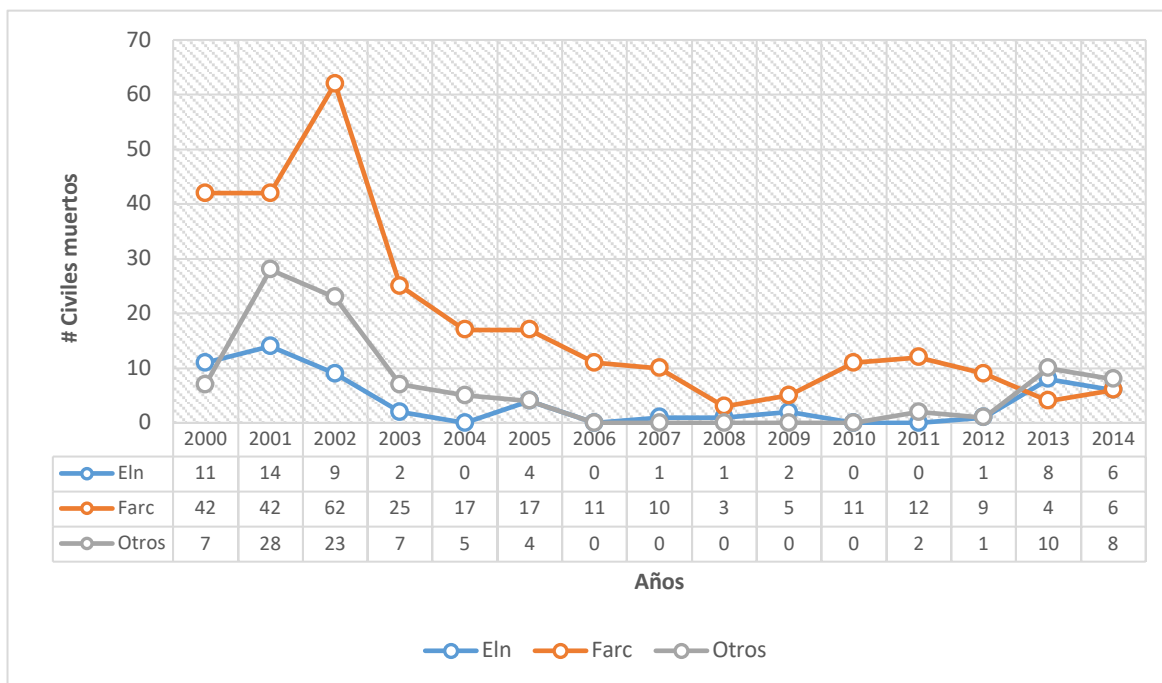
dos periodos del gobierno de Uribe fue la «seguridad democrática» (Torres Del Río, 2015, 353).

Este gobierno concibió la seguridad como una necesidad funcional para poder controlar o eliminar los riesgos que los grupos insurgentes y paramilitares ocasionaban al Estado colombiano para su libre desarrollo en todos sus campos. El gobierno de Uribe toma una decisión de desarrollar estrategias, y por primera vez el tema de la seguridad fue puesto en el centro mismo de la agenda política nacional en Colombia (Rangel y Medellín, 2010, 3). La ESN continuó en términos generales con los mismos parámetros para el primer periodo del presidente Santos Calderón, e incluso con los aportes ya enunciados del mismo gobierno de Pastrana Arango. Se puede inferir por tanto que existió una visión de continuidad en la política y sus estrategias de seguridad durante todo este periodo (2000-2014). Esta primera variable, impactó positivamente en los intereses nacionales (tercera columna) y afectó la estrategia del adversario (cuarta columna, de la Tabla 5).

En cuanto el impacto positivo a los intereses nacionales, la implementación de los planes de seguridad, especialmente desde 2002 hasta 2014, tuvo el principal resultado estratégico bajo la óptica de la variable, *decisión política*, y consagrado en la Constitución Nacional: garantizar la seguridad y protección al pueblo colombiano. La mayor parte de los indicadores de violencia ocasionados por los diferentes grupos, incluidas las Farc contra la población, tuvieron una reducción importante. Puede apreciarse, por ejemplo, en la Figura 15, el comportamiento descendiente de las acciones bélicas ocasionadas por estos grupos durante el periodo de estudio. Estos grupos pasaron de 94 acciones bélicas en 2002, a solo 20 en 2014, representando una disminución del 79 por ciento.

**Figura 15**

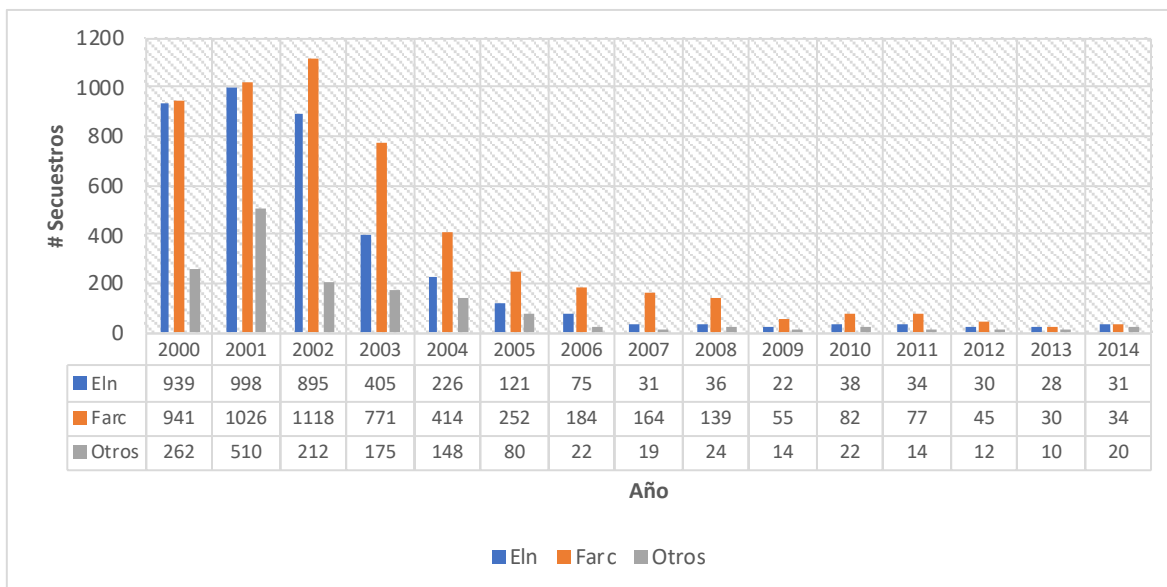
*Acciones bélicas grupos armados organizados (Gao) en Colombia, 2000-2014*



Nota: la información sobre este tipo de acciones ilegales en Colombia no está concentrada en una sola fuente de información. En este ejercicio de investigación se contrastaron las bases de datos de la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando del Ejército, la base de datos del Centro Nacional de Memoria Histórica y los documentos de investigación de la Fundación Ideas para la Paz (Fip). A partir de esta información, se realiza el cuadro con actores y años. En lo que se respecta a la variable “Otros”, incluye a los grupos de Autodefensas Unidas de Colombia (Auc) y a los que surgieron después de su desmovilización. Después de expedida la Directiva 015 del Ministerio de Defensa se incluyen los Gao.

Fuente: elaboración propia, a partir información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, Fundación País Libre y Centro Nacional de Memoria Histórica (consulta el 28 de febrero de 2020).

El secuestro, para mencionar otro ejemplo, tuvo una reducción del 97 por ciento al pasar de 2142 casos en 2000 a 85 casos en 2014, como lo ilustra la Figura 16. El secuestro fue uno de los «flagelos» de mayor impacto y que causó terror en la población. Por eso al lograr la estrategia de disminuirlo en los primeros años del periodo, produjo los éxitos tempranos que requiere toda ESN para generar confianza y esperanza de solución a los problemas relacionados con la violencia.

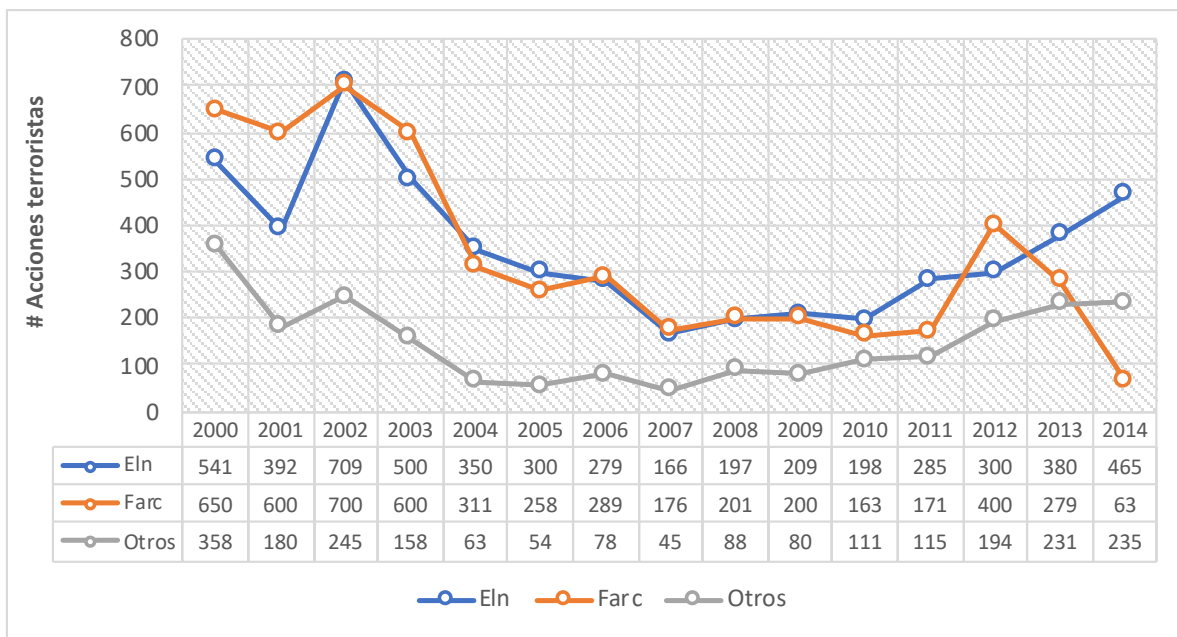
**Figura 16***Secuestros en Colombia, 2000-2014*

Fuente: elaboración propia, a partir de información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, Fundación País Libre y Centro Nacional de Memoria Histórica (consulta el 28 de febrero de 2020).

Las acciones terroristas de estos grupos tuvieron un decremento durante todo el periodo del 51 por ciento al pasar de 1549 casos en 2000 a 763 en 2014. En la Figura 17 se muestra que esta disminución fue constante hasta 2007, cuando tuvo su nivel más bajo del periodo al registrar 387 casos. Sin embargo, de nuevo hay una dinámica creciente a partir de 2011. Tema que es analizado también en el Capítulo 4.

**Figura 17**

*Acciones terroristas ocasionadas por diferentes grupos de guerrilla y otros*

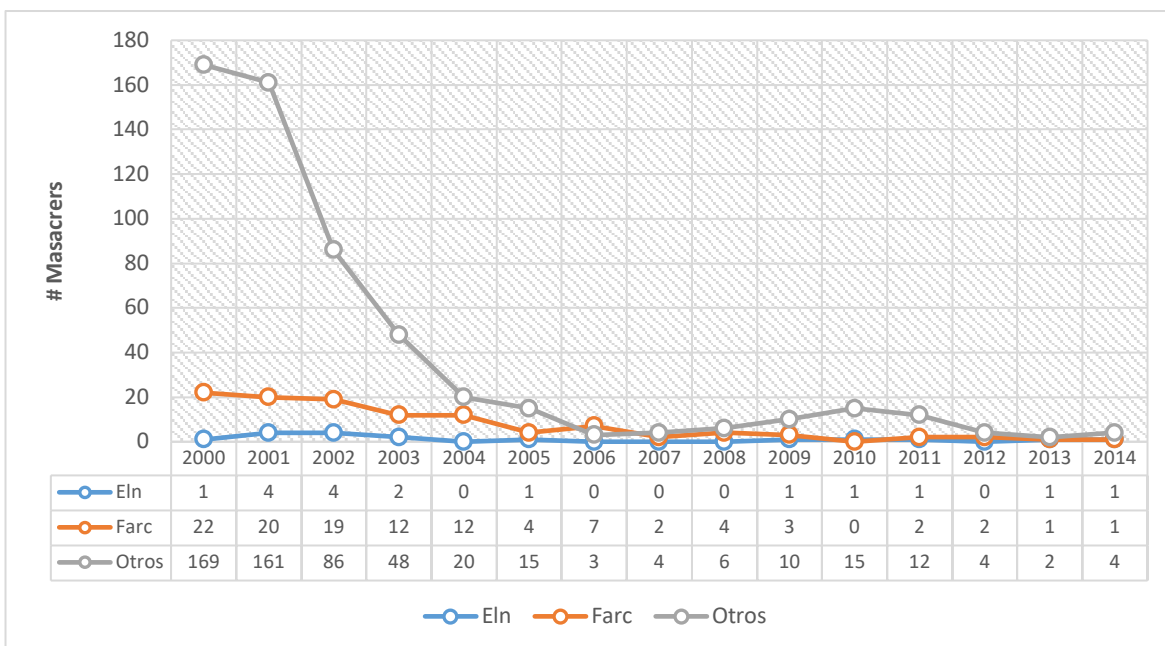


Fuente: elaboración propia, a partir de información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, Fundación país Libre y Centro Nacional de Memoria Histórica (consulta el 28 de febrero de 2020).

Las masacres propiciadas por estos grupos también fueron reducidas al 97 por ciento como se recoge en la Figura 18. Estas pasaron de 192 en 2000 a seis casos en 2014.

**Figura 18**

*Masacres cometidas por grupos ilegales*

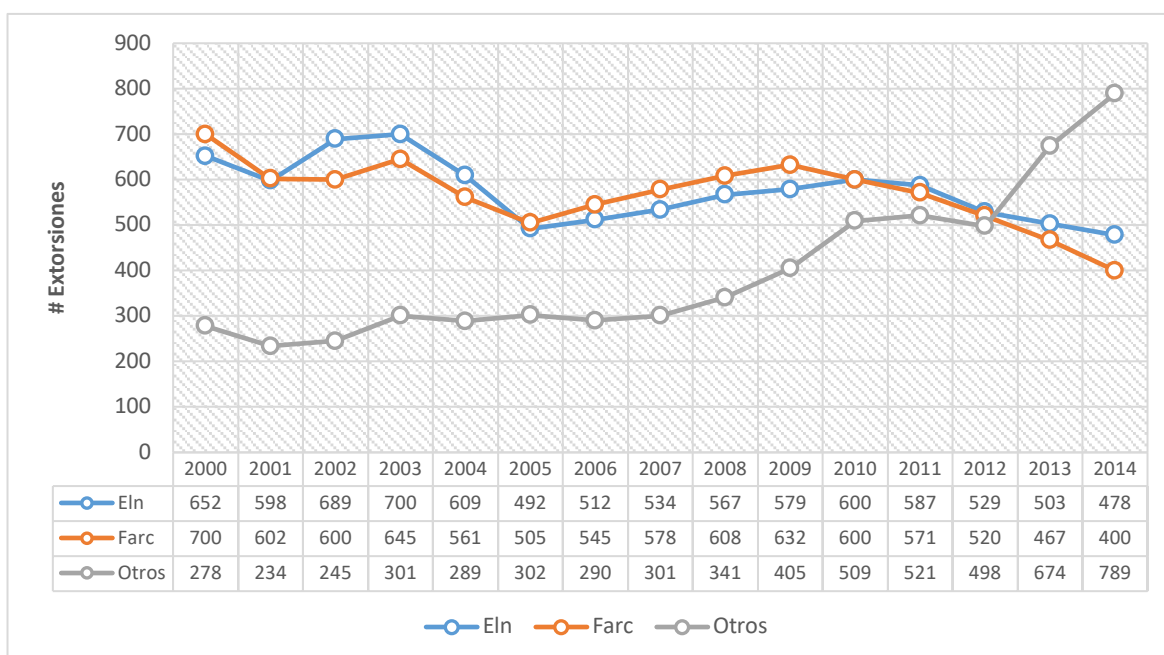


Fuente: elaboración propia, a partir de información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, Fundación País Libre y Centro Nacional de Memoria Histórica (consulta el 28 de febrero de 2020).

A pesar de que las reducciones fueron significativas en los indicadores anteriores, el de la extorsión no tuvo el mismo comportamiento. Este es uno de los pocos indicadores que se han mantenido en proporciones similares durante todo el periodo. Según la Figura 19, se registraron 1630 casos de extorsión en 2000 y la reducción más significativa fue en 2005, cuando alcanzó un decremento del 20 por ciento al pasar a 1299 casos. Su pico más alto fue en 2010. La concepción del secuestro está dada para los grupos ilegales como una de sus principales fuentes de financiación y de poder local.

**Figura 19**

*Extorsiones en Colombia, 2000-2014*



Fuente: elaboración propia, a partir información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, Fundación País Libre y Centro Nacional de Memoria Histórica (consulta el 28 de febrero de 2020).

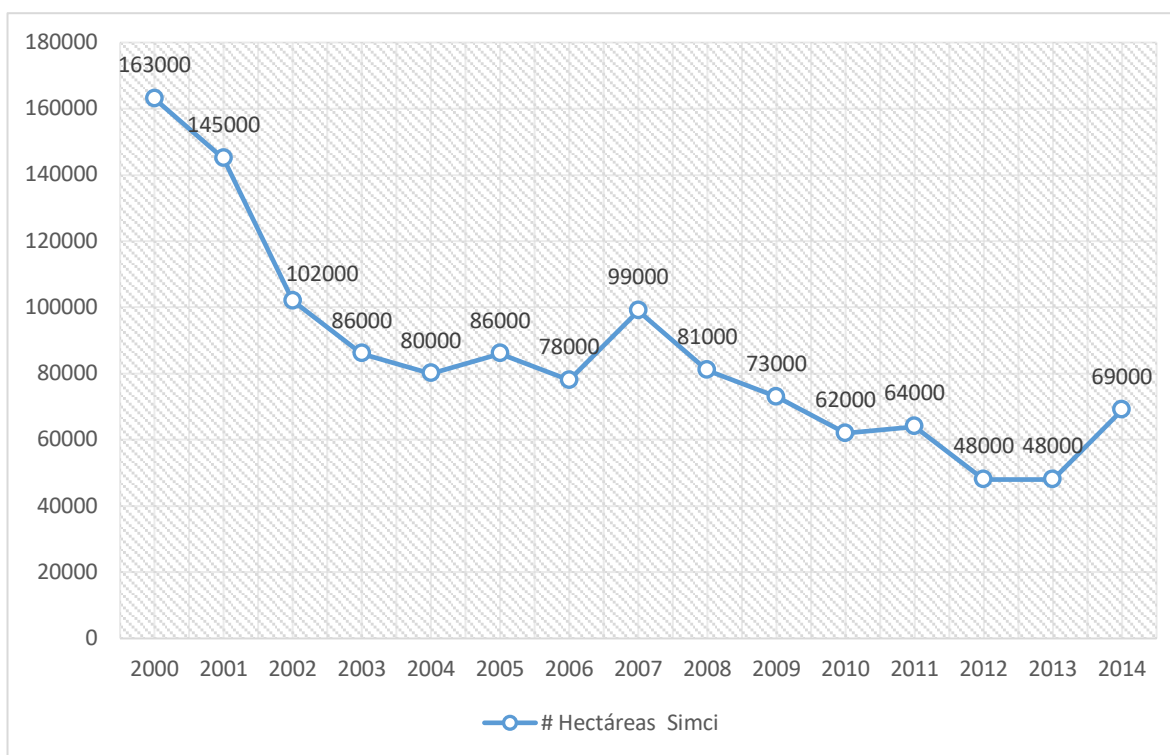
En este sentido la ESN no ha tenido tanto éxito en este indicador como en los anteriores. Al igual que en el del narcotráfico, se observa como flagelos complejos de neutralizar por cuanto intervienen varios actores difíciles de identificar y de combatir. En la Figura 20, se



describe el comportamiento descendiente de los cultivos ilícitos durante el periodo. El narcotráfico fue el fenómeno que incrementó los niveles de violencia durante el conflicto, además de financiar a todos los grupos de guerrilla, en especial a las Farc y a los paramilitares en su momento. El Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (Cesed) de la Universidad de los Andes, concluyó en un trabajo de investigación, que: «Además del daño a las instituciones, la inseguridad y las muertes que causaron, estas actividades financiaron a grupos armados ilegales, como la guerrilla de las Farc y a grupos paramilitares en diferentes zonas del país» (Montenegro, Llano e Ibáñez, 2019, 7).

**Figura 20**

*Cultivos de coca en Colombia, 2000-2014*



Nota: para el gobierno de Colombia, el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) tiene validez oficial, debido a la metodología de medición que dirige la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Esta consiste en el censo del 100 por ciento del territorio con influencia de cultivos de coca. Diferente al informe que realiza el Departamento de Estado de los Estados Unidos con cálculos a partir de fotos satelitales (consulta el 16 abril de 2020). <https://www.unodc.org/colombia/es/index.html>.

Fuente: elaboración propia, a partir del reporte del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci).

Como también se detalla en la Figura 20, En 2000, Colombia tenía 163.000 hectáreas sembradas en hoja de coca. En esos primeros años del periodo de estudio se aprecia el máximo grado en forma descendiente de los cultivos. Es la época de la implementación del Plan Colombia, una estrategia de apoyo de los Estados Unidos a Colombia asociados a los esfuerzos propios de la paz y de lucha contra el narcotráfico (Torres Del Río, 2015, 342).

En 2007 se observa un cambio en la tendencia. Los cultivos de planta de coca aumentaron de 78.000 a 99.00 hectáreas, es decir el 61 por ciento en tan solo un año. Ese tiempo coincide con la disminución en la ofensiva de la ESN, por causa de la inseguridad jurídica, y por tanto, la pérdida de confianza en las tropas para realizar operaciones; situación relacionada con los falsos positivos y que es explicada más adelante.

Finalmente, la tendencia de reducción se revierte de nuevo con un cambio de tendencia al final del periodo, al pasar de 48.000 en 2013, la más mínima del periodo, a 69.000 hectáreas en 2014. Es el periodo de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Farc. Es cuando el Gobierno da un giro completo a la estrategia contra la erradicación: la aspersión aérea de los cultivos ilícitos es prohibida para darle prioridad a los programas de erradicación voluntaria en un contexto de los diálogos de La Habana.

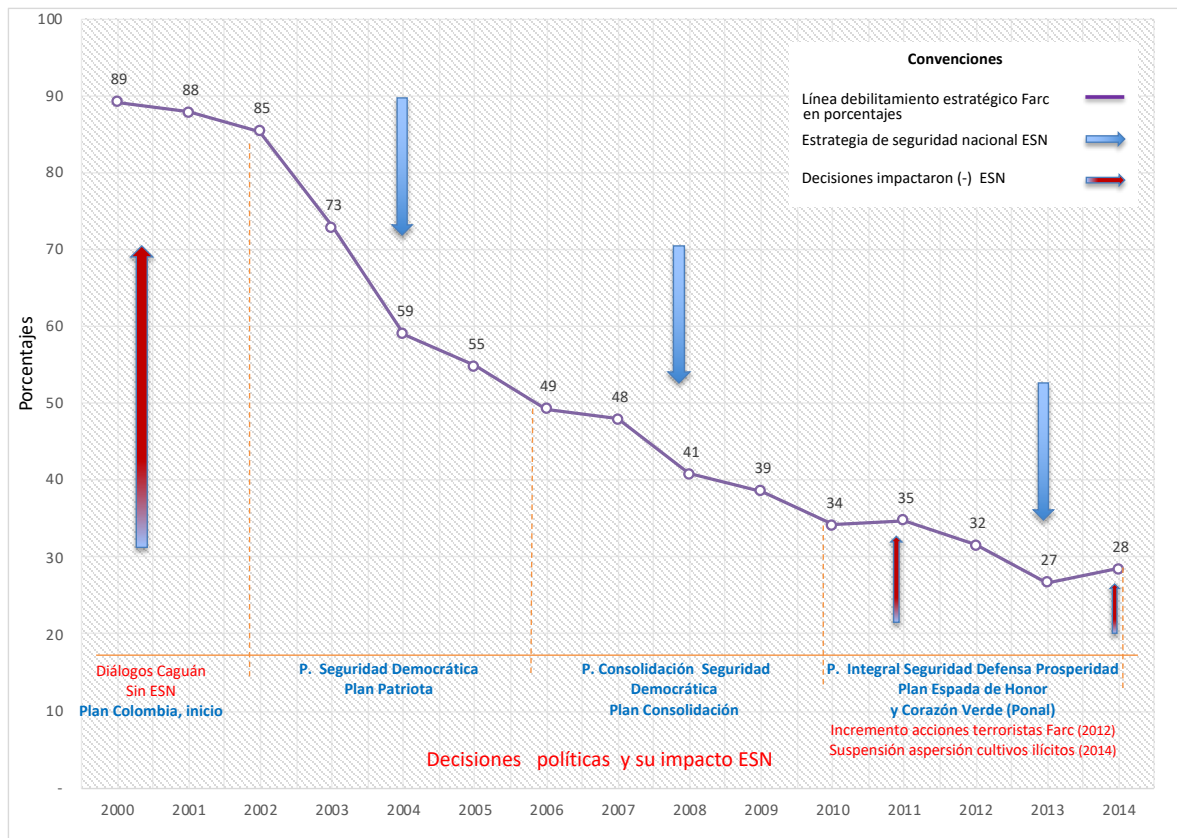
Esta tendencia de reducción se revierte a partir de 2014, luego de que se prohibiera la aspersión aérea en los parques nacionales. El incremento en los cultivos de coca coincide con el inicio de diálogos de paz del Gobierno con las Farc, y se agudiza en 2015 luego de que se suspendiera la aspersión con glifosato. En 2016, tras la firma del acuerdo de paz crece el número de hectáreas cultivadas, situación que se agudiza en 2017 (Montenegro, Llano e Ibáñez, 2019, 19).

La *decisión política* también impactó la estrategia del adversario (cuarta columna) como ya se enunció. Las Farc por primera vez después de cincuenta años, se sintieron en condición de vulnerabilidad, obligando a sus integrantes a sentarse en un proceso de paz creíble para los colombianos (Figura 21); no sin antes tratar de cambiar estrategias que le permitieran su supervivencia, como el Plan Renacer (2008) ya discutido. Si en el proceso del Caguán (1998-2001) las Farc lo concibieron como un objetivo militar para catapultar su plan estratégico, en La Habana esta guerrilla se vio obligada a entrar en un proceso ya con fines políticos para garantizar su supervivencia como organización. De esta forma la decisión política tendría su mayor impacto en la ESN. Esta estrategia siempre tuvo como objetivo lograr un proceso de

paz con las Farc y con las demás guerrillas de ese momento, que fuese creíble y viable para el país.

**Figura 21**

*Análisis comportamiento variable de decisión política vs. Línea de debilitamiento estratégica Farc, 2000-2014*



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 21 se recopila que en los años 2000 y 2001, la iniciativa de las acciones la tenían las Farc cuando esta organización se encontraba fuerte, no solo manipulaba el deseo del gobierno por adelantar los diálogos del Caguán, sino también aprovechaba esta coyuntura para fortalecer en lo militar y realizar acciones tratando de pasar a una “fase de guerra de maniobras o movimientos” (Ospina Ovalle, 2014, 30). Para estos dos años el gobierno carecía de una estrategia de seguridad con excepción de los primeros planes que se comienzan a elaborar en las fuerzas militares. Los problemas, se manejaban para atender situaciones de

orden público puntuales, pero sin tener una visión de toda la problemática y sin tener en cuenta la estrategia de la amenaza. La acción de la Fuerza Pública era reactiva. Las Farc tenían la libertad de acción. Y cuando una fuerza tiene la libertad de acción, tiene la iniciativa.

En consecuencia, *la línea estratégica* de las Farc en ese lapso se aprecia fuerte y la variable de la *decisión política* débil. En contraste en la misma Figura 21, se señala cómo mediante las decisiones tomadas por los diferentes gobiernos y descritas en los párrafos anteriores, la línea de debilitamiento de las Farc cada vez se vio más afectada. La variable de *decisión política* influyó directamente la estrategia de esta guerrilla a tal punto que fue una de las principales razones para que entraran a participar en el proceso de paz con el gobierno en el periodo 2012-2014; invirtiendo su ecuación estratégica: dar paso a sus maniobras políticas y dejar de lado la prioridad bélica violenta para alcanzar sus objetivos como organización.

Sin embargo, no todas las decisiones políticas fueron acertadas. Como también se aprecia en la misma Figura 21, y en las flechas de color rojo, se observa que las decisiones como los diálogos con las Farc en el Caguán (2000-2002), la no previsión del incremento de acciones terroristas propiciadas por las Farc ante el descuido de la ESN por parte del Gobierno, en vista del inicio de los diálogos en La Habana con esta guerrilla (2012), y la suspensión de la aspersión sobre los cultivos ilícitos (2014), son aspectos que permitirían un fortalecimiento o recuperación según el caso de la estrategia de las Farc.

## 2. VARIABLE LEGITIMIDAD

La segunda variable de la *legitimidad*, se entiende como el reconocimiento y aceptación en la relación entre un gobierno y sus gobernados en un sistema democrático. Esta variable se constituye en el centro de gravedad de las estrategias tanto de un gobierno como de la guerrilla Como menciona García Guindo en su trabajo para determinar el concepto de insurgencia:

La actividad insurgente (incluida la guerra de guerrillas, el terrorismo, la movilización política como por ejemplo la propaganda, el reclutamiento, organizaciones de partidos «legales e ilegales» y la actividad internacional) está diseñada para debilitar el control y legitimidad del gobierno mientras se incrementa el control y legitimidad de la insurgencia (García Guindo, 2013, 217 y 218).

Al desaparecer la *legitimidad*, el gobierno quedaría aislado y sus estrategias de seguridad inoperantes. En el caso de la insurgencia, siempre han basado su estrategia en la búsqueda de la *legitimidad* que les permita a partir de ella, alcanzar los demás objetivos, por ejemplo insurgencias como las de Mao, Hô Chí Min y la de Malasia (Connable y Libicki, 2010, 176 y 185).

La Revolución cubana también podría ser otro ejemplo. Su estrategia era simple. La mayor parte de la población estaba descontenta del régimen de Batista al cual consideraban «ilegítimo» y «ferozmente represivo». Castro aprovechó esta situación para obtener el apoyo popular. Las diferentes guerrillas en el caso colombiano también buscaron la legitimidad como centro de gravedad de sus estrategias tal y como se explicó en el Capítulo 1.

En este periodo de estudio (2000-2014), la legitimidad fue un resultado positivo por parte del gobierno. Los colombianos sintieron que las estrategias de seguridad, protegían sus vidas y sus derechos fundamentales ante una amenaza que estuvo a puertas de colocar al país en un estado fallido e inviable. La seguridad para los colombianos ya no era una solicitud a gritos sino especialmente una exigencia. En consecuencia, dando paso a lo que hoy los teóricos conciben la «seguridad» como un *bien público* (los *finés* del Estado), al mismo tiempo que la defensa nacional a través de sus estrategias contra cualquier amenaza, en este caso interna, es un *medio* para alcanzar la seguridad y, por consiguiente, es un *bien público* porque constituye una función esencial del Estado (*variable decisión política*).

La disputa de voluntades de la definición de estrategia de Coutau-Bégarie (2002, 74), también se aprecia en la variable de la *legitimidad*. Mientras el gobierno ganaba reconocimiento, las Farc y otras guerrillas lo perdían. En estrategia se puede analizar por cuanto hay variables como la *legitimidad*<sup>22</sup>, que después de enfrentarse en las estrategias de cada oponente, no se comparten ni se equilibra, o bien están a favor de uno o del otro (Figura 22).

---

<sup>22</sup> También se puede observar en algunos principios de la guerra como la iniciativa, de ahí la lucha de las voluntades. Cada oponente quiere dominar los principios o variables determinantes para tener libertad de acción. El que gana la libertad de acción será exitoso, el que la pierda será derrotado.

Las Farc perderían el trabajo político por décadas realizado para obtener el apoyo de la población, especialmente por los siguientes factores: (a) La desgastada imagen de los grupos guerrilleros a raíz de los frustrados diálogos del Caguán. La población se dio cuenta que, durante este proceso de paz, las Farc la utilizaban como estrategia para fortalecerse en lo militar y así alcanzar sus objetivos. Continuaron privilegiando la estrategia armada a la política. (b) Reconocimiento nacional e internacional que le dieron a las guerrillas como «grupos terroristas» (Torres del Río, 2015; Pécaut, 2003). El empleo de métodos violentos contra la población y sus recursos como la toma de poblaciones, carros bomba como el del Club El Nogal en Bogotá (febrero de 2003), secuestros y torturas, y ataques a la infraestructura del país, serían ejemplos y razón de este calificativo, sin olvidar que el contexto internacional facilitaría esta tarea después de los atentados suicidas contra las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. (c) El involucramiento cada vez mayor de los grupos guerrilleros en la cadena del narcotráfico.

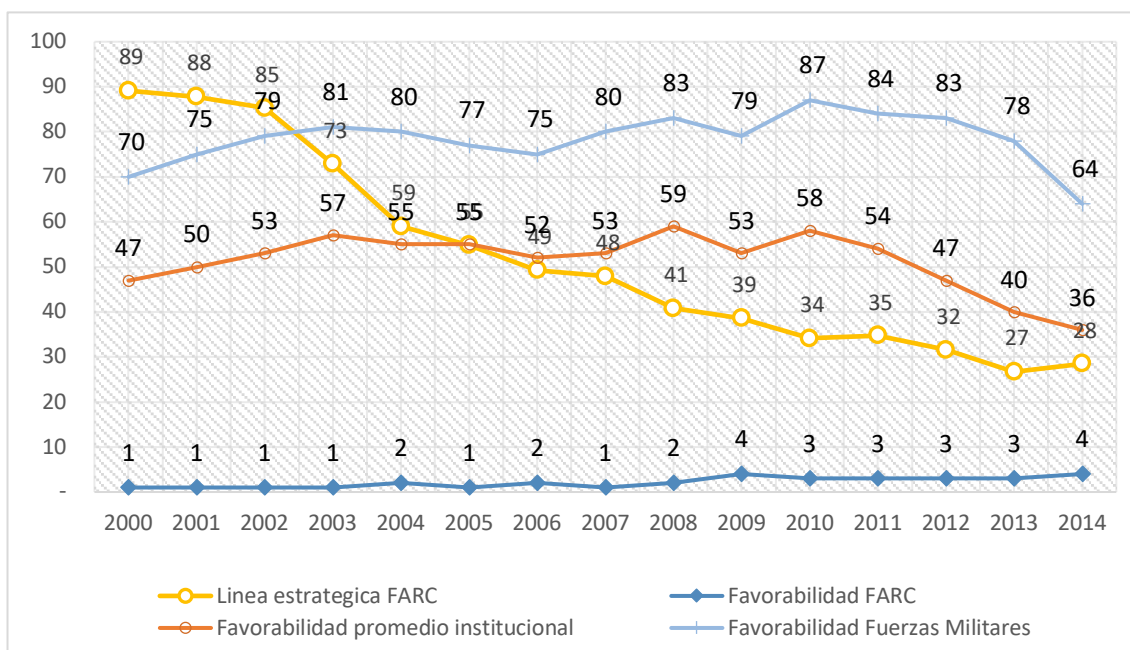
En el periodo de estudio, las Farc pasarían a ser simples suministradoras de seguridad para el procesamiento ilegal, al pasar a ser administradoras de grandes cultivos y participar en el procesamiento del alcaloide hasta involucrarse en la comercialización de la cocaína. Según un estudio de Montenegro, Llano e Ibáñez, se señala: «Además del daño a las instituciones, la inseguridad y las muertes que causaron, estas actividades financiaron a grupos armados ilegales, como la guerrilla de las Farc y a grupos paramilitares en diferentes zonas del país» (2019, 7).

(d) Las dos situaciones, el reconocimiento como grupo terrorista y el financiamiento a través del narcotráfico, trajo como consecuencia la pérdida de identidad ideológica. El error estratégico de fondo de las Farc fue precisamente dar más prioridad a la estrategia de la confrontación militar que a la política para conquistar a una población que solo sentía rencor y que veía sin sentido al movimiento guerrillero. Las Farc dejaron atrás el romanticismo de la lucha de ideas, que fue reemplazada por la lucha por el poder sin importar los medios ilegales para conseguirlo. En consecuencia, la legitimidad no solo la perdieron, sino que se

les convirtió en su peor debilidad estratégica, como quedó reflejado en el análisis de los indicadores que conformaron la línea estratégica de las Farc (Figura 13 en el Capítulo 2).

**Figura 22**

*Imagen favorable instituciones Estado, Farc y línea estratégica Farc, 2000-2014 (en porcentajes)*



Nota: la imagen favorable de las instituciones del Estado *versus* las Farc, se ha construido a partir de la revisión del Estudio Gallup Poll, realizado por Invamer, desde 2000 hasta 2014. Para este ejercicio se tuvieron en cuenta por el lado de las instituciones del Estado: Fuerzas Militares, Policía Nacional, Congreso de la República, Fiscalía General de la Nación y la imagen del presidente de la República. Obsérvese que se seleccionó a instituciones representantes tanto del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Posterior a esto se obtuvo la media aritmética, representada en la línea de color rojo de la figura. Y, por otro lado, se identificaron los resultados de favorabilidad de las Farc en forma similar y por años, línea representada en color azul. Es de anotar que no se cuenta con una medición anual, y menos con otros periodos de tiempo mayor. La información, en consecuencia, se obtuvo de fuentes secundarias, la cual Gallup la hizo pública, en revista *Semana*, y periódicos *El Espectador* y *El Tiempo*. El ejercicio demandó múltiples consultas (cerca de sesenta) para su construcción en las fuentes ya mencionadas desde 2000 al 2014.

Fuente: elaboración propia, con información de Estudio Gallup Poll.

La legitimidad del gobierno representada en la Figura 22 en la línea de colores sepia (favorabilidad promedio institucional), se obtuvo al promediar la favorabilidad de cinco instituciones seleccionadas. La variable de *legitimidad* impacta directamente la línea debilitamiento de las Farc. Se puede notar que, entre mayor favorabilidad de la población a sus instituciones, la línea de debilitamiento de las Farc decrece. Lo que demuestra un mayor grado de confianza y legitimidad en la ESN, por parte de la población. Estas instituciones

observaron un 51 por ciento durante el periodo de estudio. Al término de este tiempo se registra una caída en la favorabilidad de casi 14 por ciento a la media, la cual coincide con la tensión política del país y su polarización con respecto a los diálogos entre el Gobierno y las Farc en la Habana. La institución que más jalonó el promedio hacia arriba fueron las Fuerzas Militares, llegando a hacer la más apreciada por los colombianos, con el 87 por ciento de favorabilidad en 2010; por el contrario, la que marcó el descenso fue el Congreso de la República, donde varios miembros de la institución estuvieron vinculados con investigaciones por relaciones con los paramilitares, creando una alta desconfianza en la población, especialmente en 2009. Esto también explica el nivel de impacto de la variable de *legitimidad*, no solo a favor sino también en las situaciones adversas del gobierno y sus Fuerzas Militares relacionadas con la legitimidad en el marco de una estrategia de seguridad.

Por su parte, en el caso de las Farc tuvieron una legitimidad baja, representada en la favorabilidad de los colombianos durante el periodo de estudio. El promedio general osciló en el 2 por ciento. Su máxima popularidad la alcanzarían en los años 2009 y 2014 con tan solo un 4 por ciento. Estos dos años, serían las excepciones en los cuales esta guerrilla tuvo un mínimo repunte. El primer caso, obedecería a un intento de la misma guerrilla por reorientar su estrategia mediante el Plan Renacer en 2008, explicación dada en apartados anteriores. Y, el segundo caso, para el año 2014, se analizó otro cambio de la tendencia para las Farc, cuando oficialmente se iniciaron los diálogos entre el Gobierno y esta guerrilla.

Sin embargo y aunque la afectación de la favorabilidad fue mínima como se registra en la Figura 22 (año 2006), la ESN tendría también dificultades durante estos años. Y, contradictoriamente, uno de sus mayores inconvenientes se dio en la *legitimidad*, en la cual se dieron logros históricos, como se mencionó en apartados anteriores. El involucramiento de algunos miembros de la Fuerza Pública, en especial del Ejército Nacional, en el asesinato de civiles inocentes, haciéndolos pasar como bajas en combate, se le denominó por parte de la sociedad como «falsos positivos». Según Rangel y Medellín, el interés de realizar dicha práctica ilegal era para ganar reconocimiento ante superiores, sustraer de manera fraudulenta y criminal recompensas monetarias del Estado, o recibir mediante engaño, ciertas prebendas e incentivos (2010, 79). A todas luces fueron actos criminales realizados por algunos



miembros de nivel táctico de la Fuerza Pública concentrados durante la mayor ofensiva que se le dio a las Farc, de 2006 a 2009. La misma Fuerza Pública inició investigaciones y con el apoyo de las Fiscalías, se han logrado llevar a juicio a la mayor parte de los responsables.

Las actuaciones ilegales no fueron una política de Estado. Su porcentaje de involucramiento en los miembros de la Fuerza Pública solo alcanzó el 0,1 por ciento. Sin embargo, tuvieron consecuencias que afectarían la variable de *legitimidad* especialmente ante la población afectada, los órganos de control del Estado y la comunidad internacional. De hecho, varias unidades militares fueron desertificadas por los Estados Unidos evitando direccionar apoyos al estar cuestionadas por presuntas violaciones a los derechos humanos. Las Fuerzas Militares habían hecho grandes esfuerzos en el respeto a los derechos humanos, que se habían venido consolidando antes de 2006 cuando se denunciaron numerosos casos de falsos positivos. En consecuencia, los avances significativos y reales en materia de derechos humanos quedaron ocultos en ese momento.

Si bien es cierto que varios casos obedecieron a un desempeño individual por unos miembros desorientados de las Fuerzas Militares, no es menos cierto que este fenómeno fue aprovechado por los contradictores del Estado para denunciar falsamente asesinatos a la institución militar por hechos que han podido ser bajas legítimas como resultado en la confrontación directa contra los grupos armados ilegales; en otras palabras, sería la *guerra jurídica* contra el Estado buscando con las falsas denuncias aumentar al máximo el escándalo, desacreditar al gobierno y sus Fuerzas Militares, congestionar hasta el límite la justicia convirtiéndola en una institución ineficiente, involucrar al máximo en temas jurídicos a los miembros de la institución en lugar de que estén en el cumplimiento de su deber, afectar la moral de las tropas (disminuyendo su voluntad de servicio por causa de las acusaciones injustas), y por último, lograr alguna reparación fraudulenta en recursos a través de las demandas contra el Estado (Rangel y Medellín, 2010, 81).

Esta situación de falsas denuncias a los miembros de la Fuerza Pública, pondría al descubierto la *inseguridad jurídica* de la tropa para adelantar sus operaciones. Determinante en una ESN: tener un marco jurídico que garantice el cumplimiento de sus misiones

constitucionales y sus garantías judiciales. La sola manifestación del pueblo y de sus instituciones a las fuerzas del orden para que luchen contra una amenaza en un contexto de conflicto, especialmente interno, no es suficiente. Es necesario dotarlas de herramientas jurídicas y de *mandatos* claros para que la ESN, no solo sea efectiva sino muy importante también, que sea legítima en términos jurídicos.

Las Fuerzas Militares siempre estuvieron en un limbo de riesgos jurídicos<sup>23</sup> en las últimas tres décadas (1990, 2000 y 2010). La Ley de Seguridad y Defensa ha sido derogada en varias oportunidades<sup>24</sup>; ley que debe proporcionar el marco de actuación y el uso de la fuerza. La ausencia de estos instrumentos en el transcurso de todo el periodo de estudio de la presente investigación, han dejado en consecuencia una inseguridad jurídica en los miembros de la Fuerza Pública indispensable para el ejercicio de sus funciones constitucionales, con el objetivo de promoción y respeto a sus garantías judiciales. El propio Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha manifestado que:

Todas las operaciones militares o policiales, independientemente del nombre que lleven y de las fuerzas que participen en ellas, tienen lugar dentro de un marco jurídico formado por el derecho internacional (en particular, el derecho de los conflictos armados y el derecho de los derechos humanos) y por la legislación nacional (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2015, 8).

---

<sup>23</sup> «Los instrumentos del DIH han sido incorporados en Colombia en su gran mayoría, pasando por el examen de constitucionalidad correspondiente (...). Sin embargo, resulta evidente que las problemáticas del mismo se reflejan en su aplicación e interpretación a nivel interno, a falta de un marco jurídico expreso que en todo caso establezca las disposiciones referentes al uso de la fuerza en cada una de las situaciones que permiten el ejercicio legítimo del Estado; pero sobre todo ofrezca seguridad jurídica tanto a los miembros de la Fuerza Pública como a la población civil colombiana». El anterior son apartes del concepto jurídico entregado por la Defensoría Militar (institución particular dedicada a la defensa de miembros de la Fuerza Pública en Colombia) y solicitada por el autor sobre el tema de la existencia de una inseguridad jurídica en el periodo de estudio (Bogotá noviembre 2019).

<sup>24</sup> La Ley 684, expedida el 18 de agosto de 2001, «Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones», fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C 251-2001. Otro intento en este periodo de estudio fue en el año 2018, cuando se presentó el proyecto de Ley 075 de 2018, «Por la cual se regulan las situaciones en las cuales pueden ser desplegadas las fuerzas militares, el marco jurídico aplicable para el empleo del uso de la fuerza y se dictan otras disposiciones». Este proyecto fue archivado por cambio de legislatura el 20 de junio de 2019. Aunque no es suficiente por no tener alcance de ley, solo hasta 2016, la Fuerza Pública tuvo la Directiva 015 sobre normas jurídicas de empleo de la fuerza, del Ministerio de Defensa Nacional, para caracterizar y enfrentar a los grupos armados organizados.

Esta situación fue determinante en la ESN en el periodo de 2008 al 2010<sup>25</sup>. La situación afectó el interior de la institución, especialmente en la moral de las tropas y en consecuencia en la efectividad operacional. La ofensiva e iniciativa que había sido una constante en los últimos cinco años (2002-2007), dejó de serlo. En la Figura 22, entre 2006 y 2007, se refleja un estancamiento del grado de impacto con el cual venía la ESN sobre las Farc. Desde 2002 se observa una tendencia de debilitamiento de un 9 por ciento promedio por año; pero de 2006 al 2007, esa tendencia se reduce a solo el uno por ciento.

### 3. VARIABLE ESTRATEGIA INTEGRAL, FORTALECIMIENTO Y COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

La tercera variable, *estrategia integral, fortalecimiento y coordinación de las instituciones*, significó en la ESN tener en cuenta varios principios utilizados en la guerra y en cualquier situación de conflicto. Dichos principios fueron: organización, unidad de mando, coordinación y economía de esfuerzos. Es decir, se requería que las instituciones del Estado estuvieran fortalecidas, y con esfuerzos integrales y de coordinación en su actuación. Este trabajo sistémico tenía como propósito optimizar los recursos limitados, facilitar la articulación de las instituciones y producir una sinergia que permitiera una estrategia eficaz. La mejor estrategia formulada no sería viable en su implementación si no se contaba con esas instituciones y el liderazgo de sus miembros para ejecutarla.

El Estado colombiano debió, entonces, primero fortalecer las Fuerzas Militares y demás instituciones pertinentes de la ESN. Según el exministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, «nos focalizamos en construir capacidades que nosotros necesitábamos». Y especifica que «eran capacidades que realmente fueran posibles para mejorar lo que ya teníamos» (Pinzón

---

<sup>25</sup> Incluso hasta el presente ha tenido repercusiones este fenómeno de los falsos positivos. Especialmente es aprovechado por grupos opositores para deslegitimar la ESN exitosa para la década precedente (2010) y así evitar implementar este modelo en el actual contexto. El diario estadounidense *The New York Times* publicó un artículo sobre el supuesto regreso de la política del *body count* (conteo de cadáveres), como forma de evaluar los resultados del Ejército colombiano, semejante a la practicada durante la época de los llamados «falsos positivos» (consulta el 22 de octubre de 2019). <https://www.nytimes.com/es/2019/05/18/colombia-ejercito-falsos-positivos/>.

ápud Davis et ál., 2016, XXXI)<sup>26</sup>. El concepto incluía la inteligencia con el uso de la tecnología y su articulación con las otras agencias de Inteligencia del Estado; como también el fortalecimiento de las capacidades de operaciones especiales. El fortalecimiento de las instituciones, en especial el de las Fuerzas Militares, fue una estrategia constante en todo este periodo de estudio. Esto es evidente a través de la asignación presupuestal, gracias a un nuevo impuesto pagado por sectores más pudientes de la población, como se observa en la variable de los *recursos*.

El apoyo con presupuesto es determinante para una ESN. Esto permitió el incremento de nuevas unidades y capacidades. Entre 2002 y 2008, se crearon cerca de 250 nuevas unidades, entre ellas: 15 brigadas móviles, 8 brigadas territoriales, 24 centros de instrucción y entrenamiento, 10 compañías Meteoros para seguridad de vías, 9 batallones de servicios para el combate, 60 batallones de contraguerrillas, 42 escuadrones móviles de carabineros, 12 unidades de fuerzas especiales urbanas y 4 batallones de alta montaña (Ministerio de Defensa Nacional, 2009). Entre los años 2002 y 2008, las Fuerzas Militares crecieron en un 40 por ciento al pasar sus efectivos de 203.000 a 285.000, respectivamente; y la Policía aumentó en un 32 por ciento: de 110.123 a 145.871 hombres en el mismo periodo (MDN, 2009). Además del aumento del pie de fuerza, tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional, el fortalecimiento institucional abarcó también la movilidad, la modernización de su inteligencia y el incremento de su capacidad de combate aéreo.

Esta variable de la *estrategia integral, fortalecimiento y coordinación de las instituciones* tuvo algunos aciertos, en algunos aspectos solo se contó con buenas intenciones. El principal acierto se ubicó en el área operacional, es decir en lo militar. La evolución de las operaciones conjuntas fue progresiva y cada vez más eficiente. Este logro se fundamentaba principalmente en desarrollar capacidades requeridas para enfrentar la amenaza (cuarta columna), teniendo en cuenta el contexto del conflicto interno. Pero sobre todo aprendiendo

---

<sup>26</sup> Traducción del autor. «We focused on build-up on capacities that we needed». «They were capabilities that really were able to improve what we already possessed».

cada vez más de la propia experiencia y corrigiendo los errores del pasado.

Se destacan los principales puntos que constituyeron esta estrategia: primero, la Inteligencia en la década precedente (2000) fue dispersa, desarticulada y de compartimentación extrema en cada fuerza y agencia. En ocasiones, la información de Inteligencia solo la tenía una de las fuerzas o la policía; cuando se compartía para planear una operación donde se requería la participación de otra institución, ya era demasiado tarde. Se corrigió la *Inteligencia militar*, lo que permitió crear la capacidad de coordinar, articular y ser más eficientes con la unión de la Inteligencia de las diferentes agencias. Los resultados se vieron al tener una Inteligencia dominante superior a la del adversario, con lo cual se logró golpear a los principales cabecillas y estructuras de las Farc.

El segundo acierto consistió en desarrollar la *capacidad de la movilidad aérea* del ejército a través de su propia flota de helicópteros, con el apoyo de la Fuerza Aérea, y la destreza adquirida en la operatividad nocturna. Con esta nueva capacidad se logró la recuperación de la noche y la movilidad para la Fuerzas Militares y se le quitó dicha capacidad a las guerrillas, las cuales tenían afectada a las poblaciones con sus tomas guerrilleras nocturnas, que por condiciones de terreno y tiempo resultaba casi imposible que fueran apoyadas. Otros autores como Ramón Díaz calificaron esta nueva capacidad para hacer frente al crecimiento del desafío insurgente como capacidad de reacción rápida (Díaz ápu<sup>d</sup> Botero et ál., 2003, 183).

El tercer aspecto diferencial fue el *salto en tecnología* utilizado tanto para la Inteligencia como para los ataques con bombas inteligentes (entrevista a David Spencer)<sup>27</sup>. Con la primera, a través de dispositivos de última generación combinados con Inteligencia humana, se pudo localizar lo que el nivel estratégico de la seguridad denominó un «objetivo de alto valor estratégico» (OAVE) dentro de la organización, representado normalmente en los cabecillas pertenecientes al Estado Mayor de las Farc, u otros cabecillas de niveles similares que por su importancia recibían ese calificativo. Y, con la segunda, se alcanzó máxima efectividad con los ataques aéreos sobre dichos blancos.

---

<sup>27</sup> Profesor de contraterrorismo y contrainsurgencia en el Centro Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry, en Washington D. C. (entrevista realizada por el autor el 5 de octubre 2018).

Por último, la interoperabilidad entre diferentes fuerzas fue un avance significativo. Antes no se disponía de capacidades de comunicación entre las tropas de tierra del Ejército y las de aire de la Fuerza Aérea, y menos con las de la Armada. Varios reveses obtuvieron las tropas cuando se reaccionaba ante una toma o acción guerrillera, o simplemente no se podía apoyar por evitar acciones fratricidas entre las unidades. Desde el inicio de la estrategia se concibió la adquisición de equipos en todas las fuerzas que facilitaran la interoperabilidad. En consecuencia, cada vez se intensificó el entrenamiento, planeamiento y ejecución de operaciones conjuntas entre las fuerzas facilitando las coordinaciones entre ellas y su efectividad.

Pero la coordinación trascendió más allá de lo militar. Las instituciones como la Policía, Fiscalía, y otras se unieron y realizaron grandes y permanentes aportes relacionados con los temas judiciales. El trabajo de judicialización para poner ante la justicia a los miembros de estas guerrillas por toda clase de crímenes y delitos cometidos en su accionar, fue indispensable en la ESN. Este trabajo fue uno de los mejores ejemplos de coordinación. Fiscales regionales manifestaron abiertamente que mientras una institución tenía la identificación de uno de los criminales guerrilleros, otra podría tener los hechos y, posiblemente, otra su localización. Con la suma de las tres, se lograba la judicialización que antes era impensable, solo con la información que solo una de ellas tuviera. La judicialización especialmente de milicias se convirtió en una línea de acción de la ESN. En 2014, por ejemplo, la Inteligencia reportaba más de siete mil presos integrantes de las Farc. De hecho, cuando en el proceso de La Habana se comenzó a hablar de realizar gestos de buena voluntad entre el gobierno y la guerrilla, una de las primeras solicitudes de las Farc fue la liberación de la misma cantidad que reportara la Inteligencia de quienes se encontraban en la cárcel.

Sin embargo, el concepto de tener una estrategia integral de seguridad, en el sentido de acompañar la acción militar con las demás instituciones y sectores del gobierno, fue tímido y limitado. El mayor esfuerzo se hizo en la Fuerza Tarea Conjunta-FTC Omega, unidad responsable de llevar a cabo el esfuerzo principal de las Fuerzas Militares contra el Bloque Sur de las Farc, considerado el centro de gravedad militar de la insurgencia. Allí se creó el

Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), ubicado en el mismo puesto de mando de la FTC Omega.

Esta fuerza estaba integrada por representantes de varios ministerios e instituciones del Estado. Su objetivo era analizar las problemáticas y necesidades de las áreas críticas afectadas por la violencia para desarrollar acciones de gobierno de alto impacto social. La idea era implementar estas políticas públicas una vez se tuvieran las condiciones de seguridad adecuadas. El esfuerzo secundario se direccionó hacia las demás áreas críticas del país. Allí se organizaron otras Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta y Coordinada (FTCC). Para lograr la participación de las otras instituciones, se crearon en cada FTCC el Grupo Asesor del Comandante (GAC), equipo interdisciplinario cuya tarea consistía en coordinar con las otras agencias del Estado, su participación en programas sociales en búsqueda de soluciones a sus necesidades.

Los comandantes y sus estados mayores de estas FTC ya no solo planeaban operaciones militares sino también operaciones de acción integral que permitieran la apuesta estatal. Ante la complejidad del contexto del conflicto en las áreas críticas, los comandantes militares lideraron el proceso, logrando la articulación de los esfuerzos de la inversión social en las áreas críticas. Fue relevante el empleo de los ingenieros militares y los militares expertos en operaciones psicológicas. Las tareas consistían desde la construcción y mantenimiento de carreteras, puentes, escuelas, hasta la formulación y acompañamiento de proyectos productivos de las comunidades campesinas. Esta última tarea fue la que dio un cambio estratégico en las relaciones Fuerza Pública y comunidad. Si bien la construcción de obras solucionaba necesidades sentidas a la comunidad, muchas veces se convertían en acciones aisladas en las cuales solo participaban los militares. Una vez concluida la obra, los soldados se iban sin haber construido una verdadera relación con los pobladores. Los proyectos productivos, en cambio, se convirtieron en el acercamiento más directo con la población. Proyectos como el diseño y acompañamiento de cultivos agrícolas (café, cacao y aguacate, entre otros), como de gallinas ponedoras, madres costureras y productores de fique

permitirían una relación estrecha entre militares y campesinos. Era la mejor expresión de haber ganado «las mentes y los corazones» de nuestros campesinos<sup>28</sup>.

Como ya se mencionó, esta estrategia tuvo una limitación significativa: la falta de presupuesto. La apuesta estatal por partes de las demás agencias fue limitada. Incluso el Ministerio de Defensa se vio obligado a hacer uso de una parte de su propio presupuesto para el desarrollo de la mayor parte de las obras realizadas en cada FTCC. Esto no quiere decir que la apuesta estatal por parte de cada ministerio no se diera. De hecho, los gobiernos siempre han tenido agencias dedicadas a intervenir socialmente en las áreas afectadas por la violencia. A principios de 2000 ya existía el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, después se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la cual en 2011 se convirtió en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Pero el concepto de hacer una estrategia integral de seguridad en la que actuaran en forma coordinada y unificada la Fuerza Pública, en armonía con los demás poderes del Estado (MDN, 2002, 59), quedaría más en las nobles intenciones de las agencias y en los planes de la ESN que en las realidades de las áreas críticas afectadas por la violencia del conflicto.

#### 4. VARIABLE CONTROL ESTATAL DEL TERRITORIO

La cuarta variable, *control estatal del territorio*, es una de las principales acciones militares que forman parte de los conceptos de estrategia y táctica. Ambos conceptos son esenciales para lograr el principio de la seguridad y así evitar las sorpresas del adversario. Incluso la palabra «terreno» representaba el campo de combate, y en una forma más amplia

---

<sup>28</sup> Por citar un ejemplo entre el lapso 2011 al 2015: la Fuerza de Tarea Zeus, cuya responsabilidad se localizó en el área fundacional de las Farc en el sur del departamento del Tolima (la famosa región de Marquetalia), además de inversiones concretas para arreglar las carreteras, la pista de aeronaves, la construcción de puentes, también se comenzaron a crear proyectos productivos bajo el liderazgo de la unidad militar. Se establecieron matrices en las cuales después de reuniones con los campesinos, se establecían las prioridades de necesidades y las posibles soluciones. Éstas abarcaban en forma integral, desde la capacitación, presupuesto, hasta su implementación y seguimiento. Incluso bajo iniciativa de la Quinta División, unidad superior de la FTC Zeus, se organizaron *ruedas de negocios* en las cuales los campesinos traían sus productos al batallón en Ibagué y los negociaban directamente con los gerentes de los principales centros de abastos del país y de la región. Es decir, no había intermediarios.



el «propio teatro de operaciones». Para los autores clásicos, era una mirada netamente militar. Clausewitz amplía la dimensión al distinguir diferentes fuerzas que intervienen en la guerra y ya no solo del «terreno» si no del «territorio».

Las fuerzas son: las Fuerzas Militares propiamente dichas, el territorio con su espacio y su población, y los aliados. El territorio con su espacio y población no son solamente el recurso de toda fuerza militar propiamente dicha, pero de hecho también es parte integrante de factores que actúan sobre la guerra (ápu por Coutau-Bégarie, 2002, 734)<sup>29</sup>.

En las diferentes estrategias de seguridad, el «control territorial», ha sido incluido como un elemento esencial de cada plan. Así lo demuestra la política de seguridad democrática para el primer periodo (2002-2006) y la política de consolidación democrática, para el segundo periodo de los gobiernos del presidente Uribe Vélez (2006-2010). Por ejemplo, la mayor asignación del presupuesto entre 2002 y 2006 fue destinada a las estrategias de control territorial, medido en el incremento de unidades, pie de fuerza y en desarrollo de zonas de conflicto (Rangel y Medellín, 2010, 148). El incremento de unidades y del pie de fuerza continuó entre 2006 y 2010.

Con el presidente Santos Calderón (2010-2014), se continuó con el concepto de «control territorial». En esta oportunidad se avanzó para crear unidades especiales tipo FTC, en las áreas críticas de retaguardia de las Farc y el Eln. La idea con este «control territorial», ya no solo era evitar que la guerrilla ejecutara sus acciones en centros poblados de su injerencia o golpes contra la Fuerza Pública, sino también la búsqueda bajo iniciativa estatal de los grupos de guerrillas en sus áreas bases o guaridas.

La aplicación de la variable de *control territorial*, entendida esta en esta fase, en especial por la presencia de la Fuerza Pública para neutralizar las acciones violentas de la guerrilla, rápidamente se vio materializada en los resultados favorables de la seguridad. En términos estratégicos, la Fuerza Pública logró recuperar la iniciativa, entonces la guerrilla fue obligada a desplazarse de los departamentos más poblados y con mayor capacidad de incidir en resultados nacionales (Rangel y Medellín, 2010, 151). Los resultados fueron también

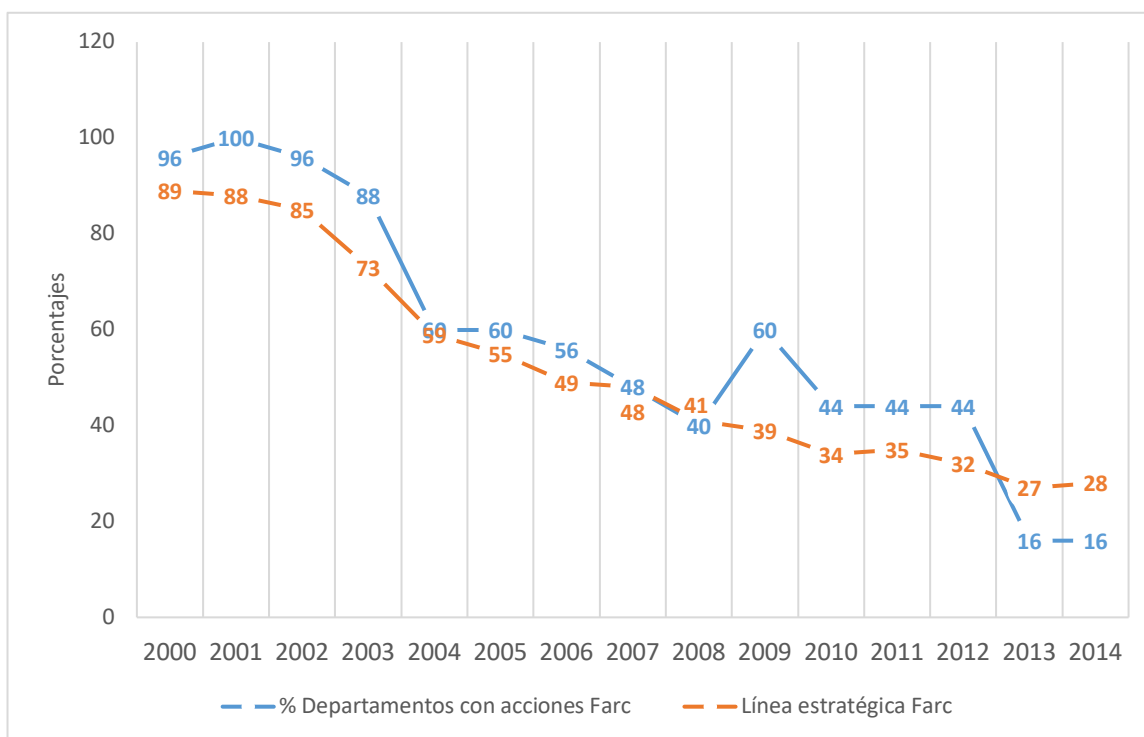
---

<sup>29</sup> Traducción del autor. «Ces forces sont: les forces militaires proprement dites, le territoire avec son espace et sa population, et les alliés. Le territoire avec son espace et sa population est non seulement la source de toute forcé militaire propement dite, mais fait aussi parti intégrante de facteurs agissant sur la guerre».

históricos como lo describe el politólogo y economista, Alfredo Rangel: «La presencia territorial de la guerrilla se ha reducido en un 62 por ciento entre 2002 y 2009, donde lo más importante no es la pérdida de su incidencia territorial, sino la pérdida de las zonas estratégicas que han tenido que (sic) abandonar ante la ofensiva (control territorial especialmente) de las Fuerzas Militares» (2010, 15)<sup>30</sup>. En la Figura 23, se aprecia cómo se fue recuperando el control territorial en la disminución progresiva cuando las Farc realizaban sus acciones bélicas en los departamentos de Colombia al pasar de 96 en 2000, a 16 por ciento en 2014. Asimismo, la forma cómo esa pérdida de presencia influyó en el debilitamiento también progresivo de la línea estratégica de las Farc, como consecuencia del impacto de la ESN.

**Figura 23**

*Departamentos con acciones Farc vs. Línea de debilitamiento estratégico Farc*



Fuente: elaboración propia.

En términos generales, mediante el *control territorial*, donde por un lado a la guerrilla se le impide tener la iniciativa y se le obliga a pasar a una defensa estratégica, afectando sus planes estratégicos (cuarta columna de la Tabla 5) para garantizar su supervivencia; pero también por otro, la variable del *control territorial* permitió a las Fuerzas Militares retomar la iniciativa y facilitar una ofensiva más profunda. Por ese motivo estratégico se destaca que la variable de *control territorial* es esencial en conflictos insurgentes como el colombiano. Esta variable se debe entender con una dimensión más amplia que la sola presencia militar en puntos críticos en determinada área de responsabilidad. El concepto debe incluir una dinámica especial de acciones por parte de la tropa para potenciar las demás operaciones militares, como la inteligencia de combate. Tener unidades militares desplegadas permite tener las informaciones de primera mano sobre lo que sucede con el adversario en el área de interés. Esta inteligencia es la base para obtener procesos más juiciosos, logrando una Inteligencia superior a la de los grupos insurgentes. También el control territorial permite un acercamiento a la población. Importante para el entendimiento de unos y otros que la misión de las Fuerzas Militares es «la protección de la población civil» y razón de ser en esta clase de conflicto.

En consecuencia, el control territorial bien manejado lleva a una de las actividades más destacadas, que ya se comentó en capítulos anteriores: la *línea cívico militar*. Ganar el corazón de la población es fundamental, pero esto solo se logra si, por un lado, se entienden sus necesidades, y por otro, se hacen los esfuerzos en gestionar sus soluciones. Se requiere, entonces, que las unidades militares tengan contacto directo con la población, lo cual se logra gracias al control territorial en forma efectiva.

Además de la visión del control territorial desde un punto de vista militar, las estrategias en los diferentes gobiernos en el periodo de estudio tuvieron la intención de que la variable de *control territorial* adquiriera una mayor dimensión. La ESN incluyó líneas de acción cuyo objetivo era tener una mayor presencia de las demás agencias pertinentes del Estado, una vez se lograra garantizar la seguridad por parte de las Fuerzas Militares, para desarrollar sus planes sociales y económicos de los gobiernos de turno. Como se mencionó en el apartado de la variable de *integración y coordinación*, esta estrategia quedó muchas veces en buenas intenciones y esfuerzos limitados, sin impactar en forma decidida en las áreas de influencias

guerrilleras. El tema presupuestal fue otra de las principales limitaciones, y allí donde se logró, no fue integrado como un esfuerzo conjunto del gobierno. El resultado: la ESN siempre se percibió con un enfoque netamente militar.

La oportunidad de tener una estrategia de seguridad integral para consolidar el territorio por parte del Estado de nuevo se vio aplazada. La falta de consolidación fue otra de las limitaciones por parte de los gobiernos en el periodo de estudio. Esta situación debilitaría aún más el hecho de no tener en cuenta la variable *de control territorial* en la ESN durante los acuerdos de paz con las Farc, arrojando consecuencias negativas en términos de seguridad, cuando estas abandonaron sus áreas de influencia, lo cual constituye temática del Capítulo 4.

## **5. VARIABLE NEUTRALIZACIÓN DE LA AMENAZA**

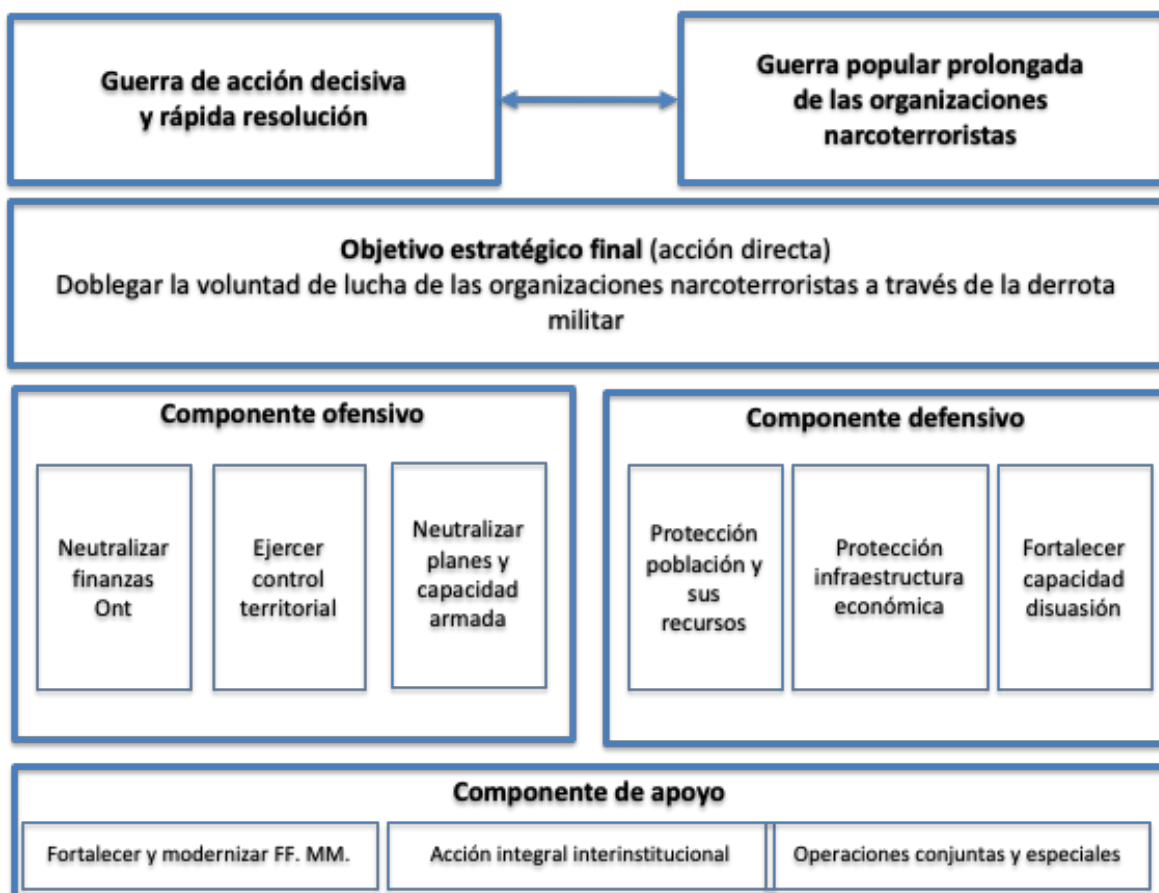
La quinta variable, *neutralización de la amenaza*, consistió en la acción directa del Estado contra los grupos ilegales. Con el fortalecimiento de la institucionalidad (analizado en la tercera variable), especialmente en el campo militar, de policía y demás instituciones pertinentes en el tema de seguridad, el Estado enfrentó a los grupos de guerrillas y organizaciones criminales. Gracias a la decisión política, las Fuerzas Militares planearon, condujeron y ejecutaron el Plan Patriota, desde 2002 hasta 2007. Según el general Mora Rangel, excomandante de las Fuerzas Militares, «el Plan Patriota ha sido tal vez el plan más exitoso de los últimos años del conflicto» (Mora Rangel, 2008, 18).

La estrategia militar consistió en términos generales en una acción decisiva de las Fuerzas Militares para enfrentar las guerrillas que le plantearon una guerra al Estado colombiano como organizaciones narcoterroristas (ONT) y encuadradas dentro de un conflicto prolongado. El Gobierno y sus Fuerzas Armadas denominaron a las guerrillas y demás grupos armados ilegales ONT entre 2002 y 2010. Su objetivo estratégico era lograr doblegar la voluntad de lucha de las ONT a través de la derrota militar. Tenía dos componentes: ofensivo y defensivo. En el «ofensivo», se definieron tres líneas de acción: neutralizar las finanzas de las ONT, ejercer control territorial y neutralizar planes y capacidad armada. El componente

«defensivo» también trazó tres ejes: protección de la población y los recursos, salvaguarda de la infraestructura económica y fortalecimiento de la capacidad de disuasión. Asimismo, el Plan Patriota incluía cinco tareas que se deberían alcanzar para que la estrategia tuviera éxito: (a) desarrollar el concepto de acción integral en el empleo de las Fuerzas Militares, (b) mantener una actitud ofensiva en todas las operaciones militares, (c) incrementar al máximo las operaciones conjuntas y especiales, (d) concentrar esfuerzos para desarrollar un liderazgo proactivo, y (e) mantener la legitimidad institucional buscando el respaldo de la población. En la Figura 24 se reseña la estrategia del Plan Patriota.

**Figura 24**

*Estrategia militar aplicada al Plan Patriota, 2002-2007*



Fuente: elaboración propia, datos *Revista de las Fuerzas Armadas* (2008), Escuela Superior de Guerra (Edición 2005).

La variable de la *neutralización de la amenaza*, se mantuvo vigente en términos generales en la ESN del siguiente periodo del presidente Uribe (2006-2010), e incluso en el primer periodo del presidente Santos Calderón (2010-2014). Por supuesto que las estrategias de seguridad se observaron algunas variaciones. En el caso del segundo periodo del presidente Uribe, por ejemplo, tenía como objetivo estratégico consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Una vez que la anterior estrategia de la política de seguridad democrática (PDS) sirvió para que el Estado recuperara un amplio control territorial, representado en control militar y policial de área, y gracias a los contundentes resultados del Plan Patriota, el Estado pasaría a una etapa de consolidación de *control del territorio*. El concepto de consolidación significaba el escenario donde la Fuerza Pública garantizaba la seguridad, dando paso para que las demás instituciones de Estado pudiesen hacer presencia y ejecutar sus políticas públicas. La estrategia de consolidación del *control del territorio* se concentró en alinear los esfuerzos militar y policial, con los esfuerzos antinarcóticos y en el área social, de justicia, desarrollo y fortalecimiento institucional del Estado (MDN, 2007).

Cabe destacar la importancia que se le dio a la acción integral en el planeamiento de la estrategia. Su intención fue elevarla a una Doctrina de Acción Integral (DAI)<sup>31</sup>, como principal herramienta para la coordinación del uso legítimo de la fuerza y la presencia institucional del Estado. Como se observa, se pretendía pasar de las acciones *cívico-militares* a las acciones sociales del Estado. Pero como ya se ha mencionado en apartados anteriores, los esfuerzos del gobierno no tuvieron los resultados esperados en término de poder impactar con sus instituciones y políticas públicas en las áreas más afectadas por el conflicto. Estas acciones, nuevamente quedaron limitadas a la acción social del sector defensa.

En la estrategia militar, una vez terminado el Plan Patriota y teniendo en cuenta la nueva política de consolidación de la seguridad democrática se diseñó el «Plan de Guerra Consolidación 2007-2010», que se focalizaba en derrotar a las organizaciones narcoterroristas, mediante la neutralización de su capacidad armada y de su voluntad de

---

<sup>31</sup> En ese sentido se da uso de la doctrina existente en la cual la acción integral coordinada se entendía como el conjunto de acciones legítimas y legales, tendientes a contribuir al logro de los objetivos institucionales derivados de la política del Gobierno nacional. Hace referencia a la coordinación de los planes militares con los planes y las acciones de los demás organismos del Estado en función de los objetivos operacionales.

lucha, para forzar su desmovilización y desarme, y obligar a su sometimiento en las condiciones del gobierno, de manera que lleve a la pronta consolidación de la paz en el país<sup>32</sup>. Su gran novedad en los últimos años del gobierno de Uribe (2009-2010) quedó plasmado en un plan denominado *Salto Estratégico*, que consistía en una serie de acciones gubernamentales armadas y no armadas, para acelerar la derrota irreversible de los grupos narcoterroristas y demás grupos ilegales como las Bandas criminales (Bacrim).

Para el caso del primer periodo del presidente Santos Calderón (2010-2014), se continuó en líneas generales, con los esfuerzos que antecedieron los ocho años anteriores en términos de una política de seguridad<sup>33</sup>. El gobierno puso en marcha su programa denominado «Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (PISDP)». Su concepto estratégico sigue apuntando hacia una consolidación del control estatal del territorio, a través de la neutralización de los grupos de las organizaciones narcoterroristas y combatiendo el narcotráfico como principal flagelo y factor generador de violencia.

Los objetivos de esta política fueron: llevar a un mínimo histórico la producción del narcotráfico; desarticular los grupos armados al margen de la ley; crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación y la convivencia ciudadana; avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble; contribuir a la atención oportuna a desastres naturales catástrofes; y fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector defensa y seguridad nacional (MDN, 2011).

Para cumplir con esta política de seguridad y defensa, y después de una revisión estratégica e innovadora por parte de un comité del sector defensa se diseñó una estrategia

---

<sup>32</sup> Archivo del Comando del Ejército de Colombia. Jefatura de Operaciones. Plan de guerra consolidación 2007-2010.

<sup>33</sup> Según el ministro de Defensa, Rodrigo Rivera Salazar (7 de agosto de 2010 a 31 de agosto de 2011), la PISDP representa la combinación adecuada de continuidad y cambio. Continuidad con las «políticas de seguridad democrática» (2002-2006) y de «consolidación de la seguridad democrática» (2006-2010), que permitieron los logros en seguridad alcanzados por Colombia durante los últimos dos cuatrienios. Cambio, en la fijación de metas más ambiciosas, en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos y en la elevación a la categoría de políticas de componentes instrumentales o habilitadores, llamados pilares, que permitieron alcanzar los objetivos estratégicos dentro de los límites de tiempo y recursos previstos por la PISDP (MDN, 2011, 25).

militar que dio origen al *Plan Espada de Honor*. Este plan trataría de responder a las nuevas dinámicas ejercidas por las Farc en su Plan Renacer, ya comentado en el Capítulo 2. Lo importante es que el Plan Espada de Honor analizó a las Farc como una organización y un sistema, compuesto por subsistemas como: de mando y comunicaciones, armado, político con sus milicias, logístico y financiero.

Esta visión, más allá de las nuevas e innovadoras iniciativas que se mencionan adelante, la estrategia militar replanteó también la necesidad en definir el centro de gravedad en las Farc; definición relevante para lograr el éxito definitivo al quebrantar la voluntad de lucha de las guerrillas y obligarlas a desistir de sus planes estratégicos violentos.

En los planes anteriores, se analizaron varios centros de gravedad de las Farc y fueron escogidos cada uno en diferentes momentos. El Plan Patriota de 2002 se inició definiendo el centro de gravedad en el narcotráfico, después fue el apoyo de la población, luego su capacidad de reclutamiento, y por último, los mandos medios y los cabecillas de primer orden. Con el Plan Espada de Honor, los cabecillas de primer orden fueron denominados «objetivos de alto valor estratégicos» (OAVE). Se consolidaron esfuerzos utilizados desde 2002 para tener una capacidad en Inteligencia superior a la de la amenaza, gracias en primer lugar, a la experiencia adquirida en la inteligencia humana, y en segundo lugar, a mayor capacidad tecnológica; ambas capacidades articuladas en un contexto conjunto e interagencial.

Sin embargo, a pesar de los grandes éxitos en la neutralización de los principales cabecillas OAVE, como el número uno de las Farc, Alfonso Cano en 2008, y la desmoralización parcial que hubiera tenido la organización, no traería los resultados esperados en una estrategia militar cuando se logra golpear el centro de gravedad de la amenaza. Las Farc no sucumbieron, sino que continuaron con sus planes. De tal forma que la definición del centro de gravedad, en cuanto hizo referencia a los principales cabecillas, no quedó validada y su falta de precisión sería una falla en la ESN como en los planes militares.

En años subsiguientes (2011-2014), esta situación se comprobaría aún más, al neutralizar más de cincuenta cabecillas de primer nivel. Por supuesto que esto contribuyó al debilitamiento irreversible de la guerrilla, pero quedó lejos de definirlo como el centro de



gravedad. Parece ser que este centro apuntó más al mismo concepto utilizado para analizar a las guerrillas como «un sistema» en el Plan Espada de Honor. Es decir, el centro de gravedad es un sistema compuesto también por todo aquello que conforma la organización: los mandos, sus finanzas (narcotráfico), sus mandos medios, su legitimidad (respaldo de la población), su logística. O como menciona Echeverría:

Centros de gravedad solo existen donde las partes separadas del adversario están conectadas lo suficiente para conformar una sola entidad. Se puede decir que tiene una fuerza centrífuga que mantiene todos los sistemas o estructuras juntas. Al golpear o neutralizar el punto focal que las une, se hace colapsar al sistema o estructura<sup>34</sup> (ápuđ por Ospina Ovalle, 2014, 18).

Estos nos llevaría a inferir en consecuencia, que para derrotar una guerrilla por la vía de atacar su centro de gravedad, es necesario no solo hacer un esfuerzo principal sobre un subsistema, sino esto aún es más complejo y demandaría varios esfuerzos simultáneos y decisivos sobre varios subsistemas o los puntos focales que los une. La suma de los principales subsistemas y la fuerza centrífuga que los une, sería el verdadero centro de gravedad. Pero esto es un tema que amerita una investigación más profunda en otra investigación.

Además del fortalecimiento de la Inteligencia y de las Fuerzas Especiales para atacar los OAVE, también el Plan Espada de Honor incluyó la creación de Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta (FTAC), en aquellas zonas de retaguardia de las Farc. La idea era buscar las estructuras en las profundidades de la selva con el fin de seguirlas desgastando hasta quebrantar su voluntad de lucha. A este esfuerzo se le denominó «enfoque decisivo». Son las operaciones ofensivas contra las estructuras de las Farc y aquellas de protección de la población y sus recursos.

Además, se contó con un segundo esfuerzo: el enfoque «de sinergia», en el cual se hacía un trabajo de apoyo a las agencias de investigación como la Fiscalía, para judicializar las redes de apoyo al terrorismo y sus finanzas. La idea era quitarle el apoyo que las guerrillas tenían en sus milicias proveyéndolas desde Inteligencia y logística hasta acciones terroristas, especialmente en áreas urbanas. También el enfoque de sinergia incluía ese esfuerzo de la acción integral, a manera de «acción cívico-militar», para continuar con el apoyo a la

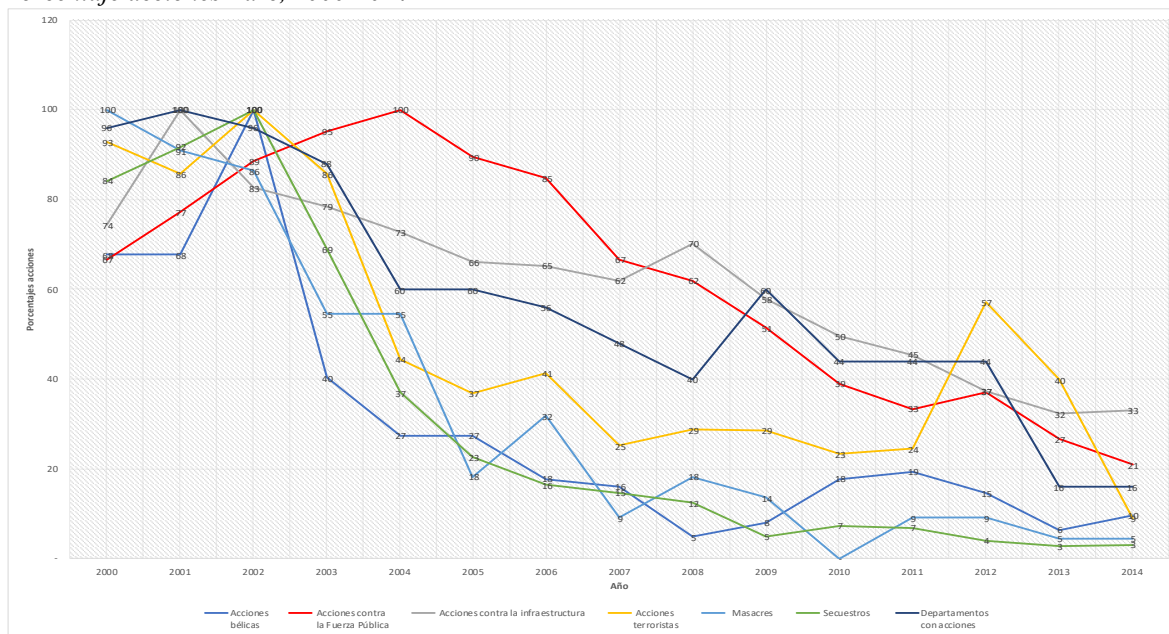
---

<sup>34</sup> En este trabajo el general Ospina Ovalle analizó varios centros de gravedad tanto en las Fuerzas Militares de Colombia como en la guerrilla.

población más afectada por la violencia propiciada por estos grupos ilegales. Esto incluyó por primera vez el Grupo Asesor del Comandante (GAC) a escala de «División», ya mencionado en la parte inicial de este capítulo, con el fin de apoyar en forma más estructurada y así articular los esfuerzos interagenciales del gobierno en las áreas críticas del teatro de operaciones.

En la Figura 25, se estima cómo la ESN de los diferentes gobiernos en el periodo de estudio, impactó en la neutralización de las acciones de las Farc. Se seleccionaron siete diferentes clases de acciones o indicadores, todos ellos tuvieron una curva descendente. Algunas acciones fueron más difíciles de neutralizar que otras, puesto que tienen una dinámica propia en el conflicto. Por ejemplo, las Farc cuando vieron limitaciones para cometer acciones bélicas, masacres, secuestros por la efectividad y control de la Fuerza Pública, privilegiaron las acciones terroristas, contra la infraestructura del Estado y trataron de dispersar sus acciones en varios departamentos donde habían perdido presencia. De hecho, las acciones terroristas es el único indicador que registró aumento al pasar del 24 en 2011 al 52 por ciento en 2012, época que coincide con el inicio de las negociaciones con esta guerrilla. Lo que hace inferir en la presión generada por este grupo al gobierno por la vía terrorista, con el fin de consolidar el inicio de las negociaciones.

**Figura 25**  
*Porcentaje acciones Farc, 2000-2014*



Fuente: elaboración propia.

La tendencia descendiente de la mayor parte de las acciones de las Farc, arrojaron como resultado la pérdida de la iniciativa de esta guerrilla durante este periodo de estudio. Como se comentó en el Capítulo 2, la iniciativa es determinante para el éxito de una guerrilla o fuerza regular, porque propicia la libertad de acción para conseguir los objetivos estratégicos y puesto que la ausencia o debilidad marcada es sinónimos de fracaso. Obsérvese en la Figura 26, que la mayor iniciativa la alcanzaron las Farc en 2002 con el 93 por ciento. A partir de esta fecha, se inició un descenso contante como producto de las ESN por parte de los diferentes gobiernos; su nivel más bajo lo obtendría en 2014 con el 14 por ciento. Y es la época también cuando están en la parte inicial de los diálogos con el gobierno de Santos Calderón. Las Farc llegan a las negociaciones con el Gobierno en La Habana, en su nivel más bajo de iniciativa de todo el periodo de estudio.

**Figura 26**

*Iniciativa Farc, 2000-2014*



Fuente: elaboración propia, a partir de la media porcentual de los indicadores de la Figura 25.

Varios aspectos son relevantes de ser analizados a la luz de la variable de la *neutralización de la amenaza*, en la ESN empleada durante el periodo 2000 a 2014. Lo primero, se refiere a que esta se produce en un marco de decisión y liderazgo político. La decisión política se vio reflejada en directrices gubernamentales a través del Ministerio de Defensa. Las políticas de seguridad democrática (PDSO 2002-2006), consolidación de la seguridad democrática (PCSD 2006-2010) e integral de seguridad y defensa para la prosperidad (PISDP 2010-2014), hizo un análisis sobre el ambiente de seguridad y se definieron las amenazas y los factores generadores de violencia en cada uno de esos documentos, y asimismo se establecieron objetivos concretos y líneas estratégicas a desarrollar. De igual modo, se dieron instrucciones desde el Ejecutivo para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también a las demás instituciones pertinentes del Estado en contribución a la ESN.

Lo segundo, y gracias a la existencia de la anterior directriz en seguridad, las Fuerzas Militares tuvieron clara su misión. Sabían qué deberían hacer contra la amenaza planteada por los grupos ilegales al país. De hecho, los planes militares, como Patriota, Consolidación y Espada de Honor, fueron resultado de las políticas de seguridad dadas por el gobierno de turno. Estos planes fueron alineados a esas políticas y su intención fue un concepto transversal en toda la institución.

En tercer lugar, se corregirían las fallas observadas en la ESN durante varias décadas antes de 2002. La lucha aislada de los militares para enfrentar el conflicto pasaría a la historia. Ahora era el propio gobierno que lideraba la bandera de seguridad con cobertura de responsabilidades, no solo en el estamento militar sino también en las diferentes instituciones pertinentes del gobierno de turno (2002-2014). La seguridad tenía un concepto estratégico nacional (CEN) y no focal para atender los problemas de orden público como se abordó antes del siglo XXI.

En cuarto término, la actitud estratégica del gobierno y sus Fuerzas Militares fue de naturaleza *ofensiva, contundente y persistente*<sup>35</sup>. En el sentido de que era necesario buscar a los Gao en el territorio nacional con las fuerzas legítimas del Estado y todas sus capacidades en aras de imponer la autoridad y reestablecer el orden y el mandato constitucional; asimismo, estas acciones obedecieron a un carácter preventivo y no reactivo como había sucedido en décadas anteriores. Esto fue relevante al cumplirse uno de los principales principios estratégicos, como la *ofensiva*, con el fin de obtener la iniciativa que hasta 2002 la tenían las Farc; propósito de esta organización tanto en sus actividades armadas como políticas al utilizar los diálogos de paz del Caguán (1998-2002), como estrategia para alcanzar sus objetivos en forma violenta. Esta iniciativa, en ese momento del lado del gobierno y sus Fuerzas Militares, permitió quebrantar la voluntad de lucha de las Farc, principal objetivo de la ESN en este periodo.

En quinto lugar, en las políticas de defensa como en los planes militares, la *legitimidad* se observó como el centro de gravedad del Gobierno y sus Fuerzas Militares. Las instrucciones de estos planes siempre fueron precisas sobre el actuar de la Fuerzas Pública dentro de la Constitución, las leyes de la República y el marco del respeto y protección de los derechos humanos y acatamiento al Derecho Internacional Humanitario (DIH). De hecho como lo mencionó el general Ospina Ovalle, refiriéndose al gobierno de Uribe, en el sentido de que pocas veces existió en Colombia un gobierno con tal grado de apoyo por parte de la población civil, y comentó que mientras este reconocimiento de legitimidad fortalecería el centro de gravedad del gobierno, las Farc que escogieron el narcotráfico como su principal fortaleza, se debilitarían y las aislaron de la población hasta el punto que en 2008, los mismos colombianos convocaron a una marcha «sin precedentes» denominada «No más Farc», en la cual participaron millones de colombianos alrededor del mundo (Ospina Ovalle, 2014, 26). Esta legitimidad sería igualmente reconocida a las Fuerzas Militares, las cuales han sido escogidas como la institución de mayor credibilidad del país durante todo el periodo de estudio, como se analizó en la variable de *legitimidad* y en los estudios de Invamer Gallup del presente capítulo.

---

<sup>35</sup> Los diferentes planes militares contenían este espíritu e incluso se daban instrucciones en forma puntual (véase el Plan de Campaña Consolidación, 2009-2010, 5, en el archivo operacional de la Jefatura de Operaciones del Ejército (consulta el 10 de octubre de 2019).

## 6. VARIABLE DE LA DIPLOMACIA

La seguridad tampoco se escapa a los efectos de la globalización. De hecho, cualquier decisión en las políticas de seguridad de un país tiene repercusiones en sus vecinos, en la región y en oportunidades en el ámbito internacional. Los riesgos de inestabilidad no se circunscriben a un territorio nacional, sino que el fenómeno de la globalización los expande traspasando las fronteras y los extiende a toda la región geopolítica (Ballesteros, 2016, 87-89). En consecuencia, una ESN debe incluir las acciones necesarias en el campo de las relaciones internacionales que, por un lado, permita hacer frente a los riesgos y amenazas transnacionales, donde estas organizaciones criminales se benefician por los efectos de la globalización (fronteras invisibles, por ejemplo) y, por otro, aproveche la propia globalización para construir una estrategia bajo el concepto de seguridad cooperativa haciendo uso de los instrumentos y acuerdos regionales e internacionales.

Las estrategias de seguridad abordadas en el periodo de estudio muestran que los gobiernos de turno tuvieron siempre en cuenta el tema de seguridad en la agenda de sus relaciones exteriores, política que impactó en la ESN. Sus objetivos consistieron en obtener apoyo político y financiero. La idea en lo político se refirió a deslegitimar los grupos insurgentes hasta el punto de lograr el reconocimiento de ellos, como grupos terroristas aprovechando la coyuntura internacional como la guerra contra Afganistán en 2001, la declaratoria del Estado de «emergencia global» y la ESN de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Esta situación propició aún más la *legitimidad* (centro de gravedad) del Estado en su lucha contra estos grupos insurgentes en la arena internacional, coincidiendo esta época con la finalización de la zona de despeje a las Farc y marcó el término de los diálogos del Caguán con este grupo insurgente.

El segundo objetivo buscó el apoyo financiero (la necesidad de tener los *medios*) para la estrategia. En el gobierno del presidente Pastrana Arango, por ejemplo, se inició el Plan Colombia; estrategia que buscó recursos y ayuda militar, y si bien tocó muchas puertas, solo Estados Unidos realizó aportes concretos durante la implementación de este plan. Cabe destacar que la mayor parte de los recursos del Plan Colombia los puso el propio país. Los

objetivos del plan fueron: (a) fortalecimiento del Estado, (b) reforma institucional, (c) guerra contra las drogas, y (d) recuperación de la economía (Torres Del Río, 2015, 344).

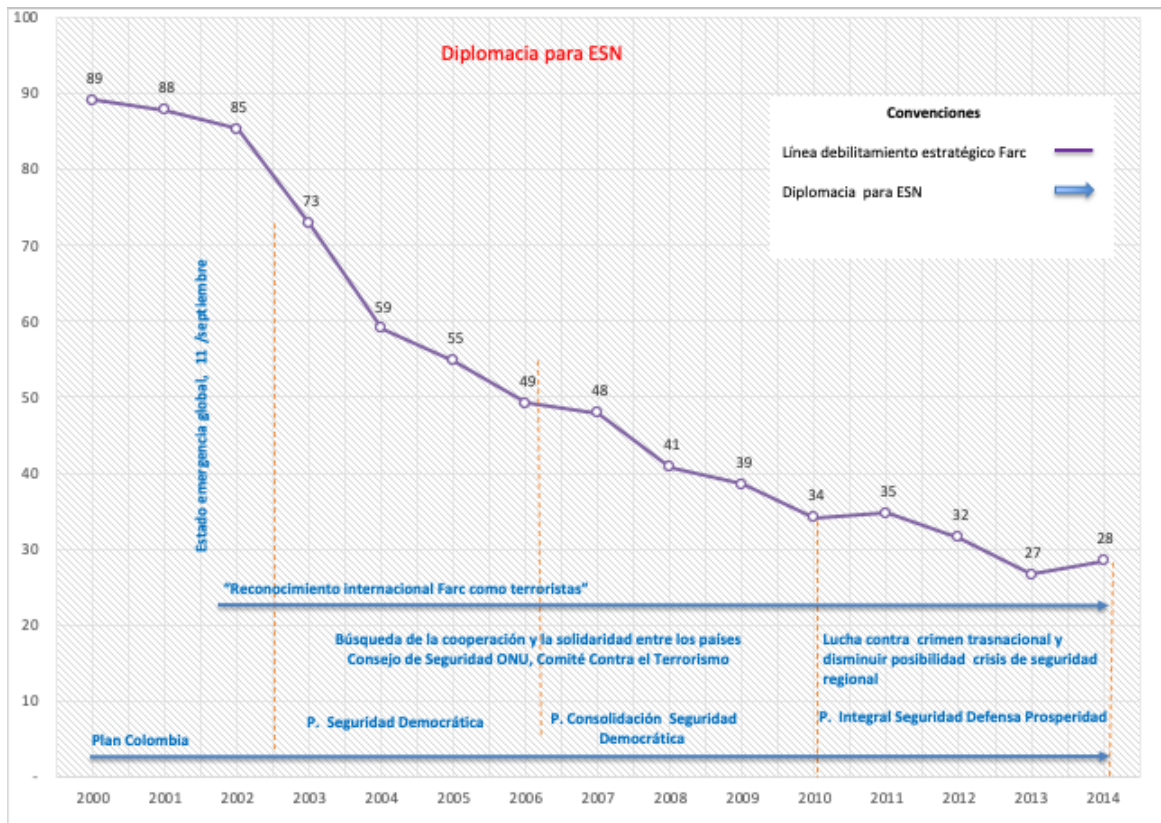
En el periodo del presidente Uribe (2002-2010) también la variable de la *diplomacia*, como un elemento de la ESN, fue central en sus políticas. Esta apuntó al primer objetivo de obtener el apoyo político internacional que permitiera, como ya se mencionó, legitimar la lucha contra los grupos subversivos; pero también buscó el apoyo regional e internacional, que fue el segundo objetivo.

Según el gobierno, «dado el carácter transnacional de los principales riesgos y amenazas, la cooperación y la solidaridad entre los países es una condición necesaria para la seguridad de todos» (PDSD, 2003, 62). Incluso el gobierno de la época pretendió liderar una propuesta que apuntara a la modernización del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, único tratado de cooperación militar en la región), para utilizarlo como mecanismo operacional concreto de voluntad política en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En el campo internacional su estrategia aprovechó el ámbito del Consejo de Seguridad y su Resolución 1373 para acatar las recomendaciones del Comité Contra el Terrorismo, no dando albergue a grupos terroristas, como tampoco permitir que utilicen su territorio para desarrollar sus actividades y administrar sus finanzas (PDSD, 2003).

En el primer periodo del presidente Santos Calderón (2010-2014), también el gobierno tuvo la línea de acción hacia el desarrollo de una estrategia de diplomacia para la seguridad, con la cual se buscó aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra el crimen transnacional y disminuir al mínimo la posibilidad de una crisis de seguridad regional. En la Figura 27, se presenta el comportamiento de la variable *diplomacia* para impactar favorablemente la ESN, sobre la línea de debilitamiento de las Farc en el periodo de estudio.

Figura 27

Variable de la diplomacia vs. Línea de debilitamiento estratégico Farc, 2000-2014



Fuente: elaboración propia.

La variable de la *diplomacia*, como un elemento de la ESN, alcanzó algunos objetivos concretos en el periodo 2000-2014, que se resumen en: (a) legitimización internacional del gobierno en su estrategia de neutralizar los grupos guerrilleros, (b) reconocimiento a estos grupos como terroristas por parte de numerosos países, (c) suministro de recursos para apoyar estrategias como el Plan Colombia y poder confrontar las guerrillas, además de la lucha contra el narcotráfico, (d) intercambio de información de inteligencia con algunos países regionales (especialmente Brasil, Panamá y Perú), y (e) soporte en lo judicial al lograr fortalecer herramientas como la extradición<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Según registros del Ministerio de Relaciones Exteriores hasta el cierre del 31 de octubre de 2014 (Ruda Osorio y Guarín Villamizar, 2014, 15-22), Colombia había concedido 2166 de 3302 solicitudes elevadas por diferentes países. De estas, principalmente Estados Unidos con 1819 y España con 140 son los de mayor demanda. Asimismo, el narcotráfico representa el 56 por ciento y el lavado de activos el 12 por ciento, es decir, los dos delitos en los cuales más se han visto involucrados a los grupos al margen de la ley, entre ellos los llamados paramilitares y guerrilleros. De hecho, si algo han temido estos grupos se refiere a que la extradición



Sin embargo, la variable de la *diplomacia* de la ESN se vio limitada y en ocasiones en dificultades, por tensiones relacionadas con temas de seguridad fronterizos con algunos de sus vecinos, en especial, Venezuela y Ecuador. A diferencia del apoyo obtenido en cooperación por países ya nombrados en el intercambio de Inteligencia y otras coordinaciones en seguridad, los gobiernos de estos dos últimos, degradaron la cooperación bilateral existente hasta el momento. Las principales razones de esta postura tuvieron orígenes ideológicos. De hecho, el presidente Hugo Chávez se declaró «neutral» con relación al conflicto colombiano, reconociendo a las guerrillas como actores legales de oposición mientras que en el campo internacional un buen número de países, los declararon grupos terroristas. De igual modo, el presidente Chávez también solicitó en su momento, el reconocimiento de estatus de beligerancia a las Farc (Rangel y Medellín, 2010, 90). Asimismo, el apoyo no solo ha sido político sino también estratégico para la guerrilla colombiana bajo el concepto de permitir la creación de su retaguardia estratégica.

Según Coutau-Bégarie, una de las tres condiciones para tener éxito en una guerra revolucionaria es: «disponer del apoyo de una tercena potencia» (2002, 490)<sup>37</sup>. Las Farc y el Eln desde principios de 2000 han creado las condiciones de tener un santuario en territorio venezolano para permitir prolongar su lucha, evitando la presión del gobierno colombiano; pero también logrando todo un sistema logístico militar desde el país vecino.

El gobierno del presidente Rafael Correa en Ecuador también presentó posturas similares a su homólogo de Venezuela. Este gobierno también se negó a reconocer en su momento a las Farc como grupo terrorista. Además, el gobierno se vio involucrado en varias informaciones obtenidas de las Farc, sobre apoyos financieros de ellos a la campaña

---

sea efectiva para ellos. En consecuencia, han sido puntos relevantes en los diálogos de paz y en los acuerdos con el gobierno.

<sup>37</sup> Citado por el mismo Coutau-Bégarie a manera de ejemplo, el general V. N. Giap fue el que formuló la teoría de la retaguardia: «La retaguardia es un factor permanente de victoria». Y Giap da el ejemplo de que sin la China, el no habría tenido unidades de batalla del Viet-Minh y que Dien-Bien Phû, no habría sido posible. Las otras dos condiciones para tener éxito, según Coutau-Bégarie (2002), serían: «Obtener máxima ventaja de las condiciones agrestes del terreno, y establecer una osmosis entre los combatientes y la población» (traducción del autor). «D'une manière général, une guerre révolutionnaire peut remporter de grands succès si elle conjugue trois conditions: - tirer parti du terrain, - établir une osmose entre les combattants et la population, (et) - disposer du soutien d'une tierce puissance».

presidencial de Correa. Este gobierno nunca persiguió a la guerrilla aposentada en su territorio y la cual realizaba acciones ilícitas de narcotráfico y extorsión a sus nacionales. El campamento bombardeado por las fuerzas colombianas evidenció la presencia de las Farc y sus acciones ilegales en Ecuador. Por supuesto esta acción sin el consentimiento del gobierno, por la ya manifestada desconfianza entre los dos países, traería muchas dificultades en las relaciones entre los dos gobiernos, como también alertaría a los demás países de la región (Ramírez Bonilla, 2010, 272).

La variable de la *diplomacia*, como un elemento de la estrategia de seguridad, se vería entonces limitada en estas áreas fronterizas. Esto fue aprovechado por los grupos al margen de la ley, construyendo una zona fronteriza insegura donde el narcotráfico, y el accionar delincencial de todo tipo, convirtieron estas fronteras en áreas críticas con elevadas dinámicas de violencia (FIP, 2018a, 5-39).

En el caso de la frontera con Venezuela, las regiones del Catatumbo y el departamento de Arauca se consolidaron con las características ya mencionadas. Lo propio le sucedería a la región de los departamentos de Nariño y Putumayo, en el caso de la frontera con Ecuador. En consecuencia, la ESN en la lucha contra las guerrillas se vio afectada en estas regiones, así como la seguridad internacional en su disputa contra las organizaciones del crimen transnacional. Estos últimos, encontrarían las condiciones ideales para sus acciones ilegales. Esta situación se prolongó en el periodo 2002-2014.

## **7. VARIABLE DE LOS RECURSOS**

Los *recursos (los medios)* que garantizan la implementación de la ESN es la séptima y última variable. Al recordar la definición de la ESN del Capítulo 1 como «el arte y ciencia mediante el cual la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país contribuir a la seguridad internacional» (definición del autor, Capítulo 1). Es importante destacar que los recursos se refieren a las energías y fuerzas de la nación mencionadas en la definición de la ESN. Asimismo, los recursos o los *medios*, constituyen el tercer pilar en el cual se fundamenta la teoría de la ESN. Se recuerda

que los otros dos pilares son los *fines* del Estado y el *modo* de la estrategia.

De tal forma que sin recursos no se puede hablar de estrategia de seguridad. Además, se destaca que solo mediante la consecución de los instrumentos o recursos adecuados se pueden tener objetivos claros para la ESN. Y esto es lo que explica el profesor estadounidense, experto en política de seguridad nacional, Terry L. Deibel, en cuanto existe una relación directa entre los *fines* y los *medios*, la cual se mantendrá confusa hasta que los instrumentos (*medios*) para ser usados en su consecución sean específicos (2007, 302 y 303). Estos medios y recursos son esenciales para la implementación de cualquier estrategia de seguridad. Sin ellos, no hay estrategia.

Durante la década de 1990 se observó una limitada destinación del presupuesto para el sector defensa en Colombia. Por ejemplo, en 1996, el porcentaje del PIB representaba solo el 2,2 por ciento (MDN, 2009), lo que infiere sobre los escasos recursos que se tenían para la ESN. Para los años iniciales del periodo de estudio (2000 y 2001), la asignación del presupuesto mejoró en casi uno por ciento más del PIB y así sería gradualmente en acompañamiento a las distintas estrategias de seguridad, a pesar de la situación crítica de la economía colombiana en los últimos años.

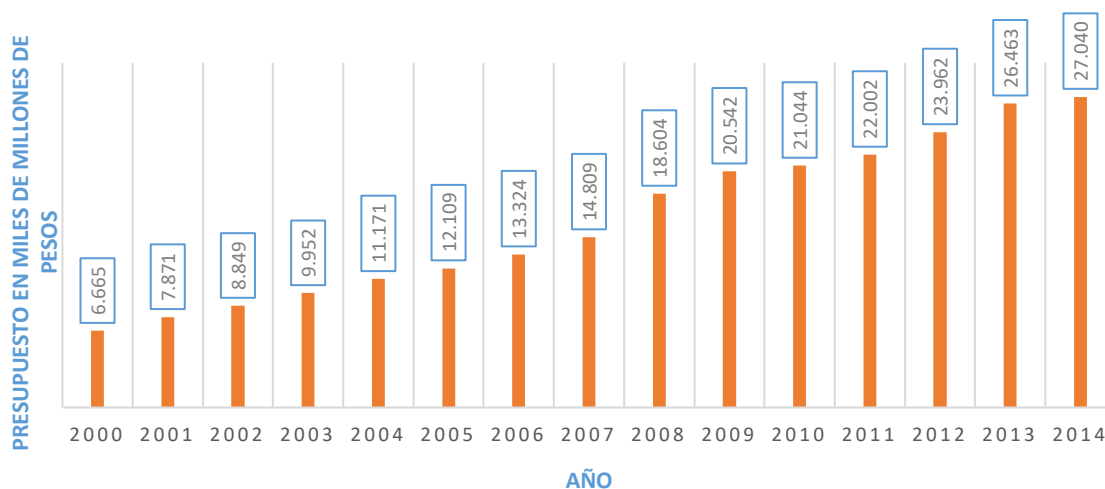
Según un estudio del Banco de la Republica, después de registrar crecimientos promedio de 5,1 por ciento durante la primera mitad de la década de 1990, el crecimiento económico se desaceleró, y en 1999 tuvo la mayor caída registrada en cerca de cien años, con una contracción de 4,2 por ciento (2006, 4). Sin embargo, los recursos provenientes del apoyo internacional, específicamente a través del Plan Colombia, que recién comenzaba con una partida para la policía de 173 millones de dólares en 1999 (Torres Del Río, 2015, 344), sirvieron para fortalecer el sector defensa.

En las figuras 28 y 29, se consigna el presupuesto en seguridad y defensa (2000-2014), en miles de millones y en porcentaje del PIB, respectivamente. Durante todo el periodo y en los cuatro gobiernos, se dispuso de una política para apoyar con recursos a la ESN, los cuales empezaron en 2000 con un porcentaje del 3,2 por ciento del PIB. En forma gradual y

progresiva, alcanzan su nivel más alto entre 2008 y 2010, oscilando en el 4 por ciento del PIB. Por ejemplo, el gasto en defensa y seguridad experimentó, en términos reales, un crecimiento del 405 por ciento entre 2000 y 2014 al pasar de 6,6 billones de pesos a 27 billones durante esos años.

**Figura 28**

*Presupuesto seguridad y defensa, 2000-2014*

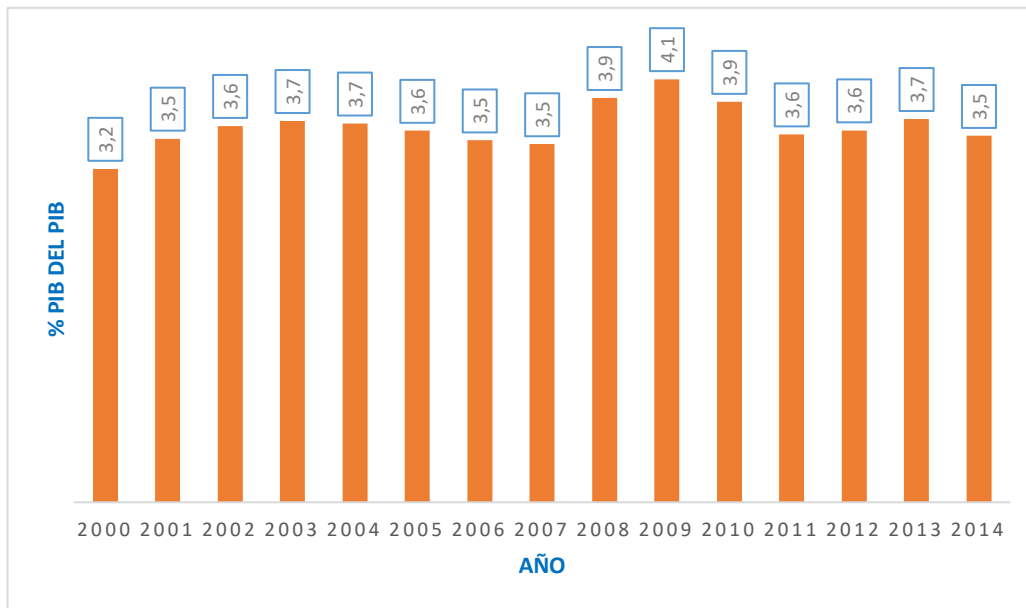


Fuente: elaboración propia, con información Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales, y Banco de la República (consulta el 25 de febrero de 2020).

El nivel más alto de los recursos para las estrategias de seguridad se lograría en los años 2008 al 2010, gracias a la estructuración por parte del gobierno de turno a los aportes de los colombianos a través impuestos, como se comentó en apartados anteriores, y a los apoyos recibidos del Plan Colombia. También en la Figura 29, se observa un descenso en los aportes de recursos a la ESN desde 2011 hasta 2015 llegando al 3,5 por ciento del PIB. Periodo que coincide con el inicio de los diálogos de paz en La Habana entre el gobierno y las Farc. Situación para ser analizada en el Capítulo 4.

**Figura 29**

Porcentaje PIB presupuesto seguridad y defensa, 2000-2014



Fuente: elaboración propia, con información DANE, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República (consulta el 25 de febrero de 2020).

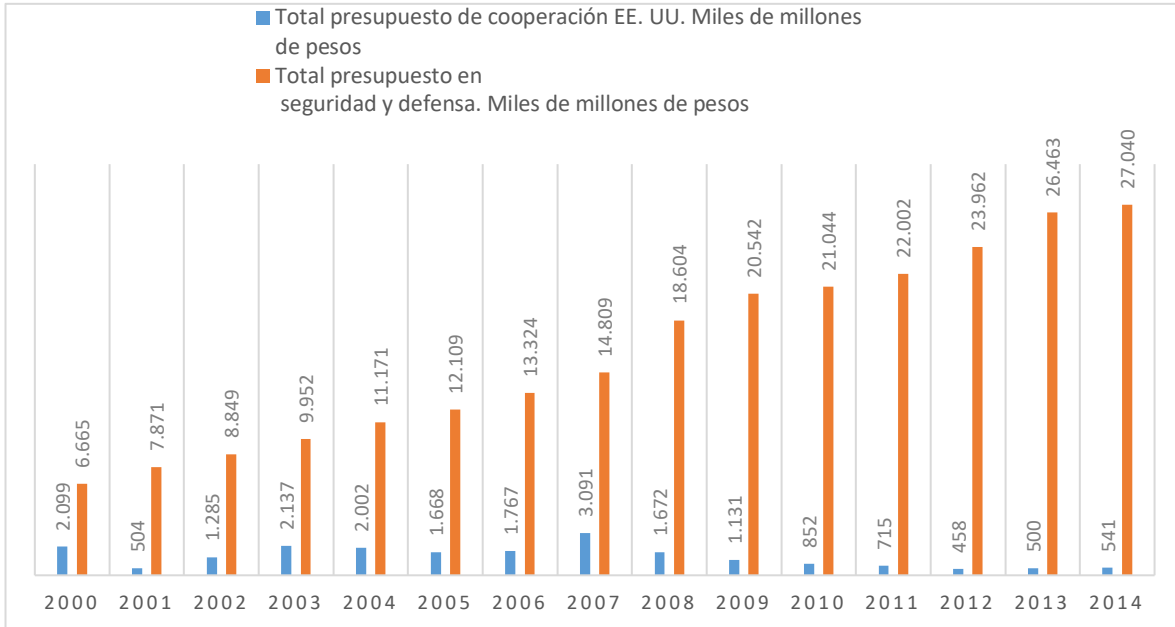
Se puede llegar a las siguientes conclusiones sobre el impacto de la variable los *recursos* que garanticen la implementación de la ESN: (a) la estrategia de seguridad dispuso de recursos, que permitieron desarrollar los objetivos formulados en la estrategia.

(b) La consecución de esos recursos demandó iniciativas tanto nacionales como internacionales. Se tuvieron aportes propios con los cuales los colombianos debieron hacer un sacrificio mediante contribuciones a manera de impuestos. Esta línea de acción incluía la obtención de los recursos en las clases más pudientes, calculados en 250.000 contribuyentes (Pécaut, 2003, 95), para no afectar a los más necesitados.

La otra fuente de consecución de recursos fue la internacional, concretada en el Plan Colombia. Si bien es cierto que, a través de alianzas internacionales, se consiguieron recursos para la implementación de la estrategia, no es menos cierto que el país hizo su propio esfuerzo para obtener los requeridos por parte de la ESN (Figura 30).

**Figura 30**

*Presupuesto seguridad y defensa vs. Presupuesto cooperación Estados Unidos*



Fuente: elaboración propia, a partir de la información Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Como se detalla en la Figura 30, el presupuesto en términos generales estaba constituido por los aportes propios de los colombianos. El apoyo extranjero, principalmente de los Estados Unidos al Plan Colombia, alcanzó solo el 5 por ciento aproximadamente del total de los recursos requeridos principalmente en los primeros diez años (2000-2010).

(c) El apoyo en recursos del exterior también infiere la relación directa entre la sexta variable de la *diplomacia* con esta séptima variable de los *recursos* para implementar la ESN. La diplomacia buscaba legitimidad, pero también el apoyo en recursos indispensables para implementar una estrategia.

(d) Se deduce que los objetivos, a través de las líneas estratégicas, fueron los que definieron las necesidades de los recursos y en consecuencias las iniciativas para conseguirlos. Es un error que los recursos sean los que definen los objetivos, lo que suele suceder cuando no se tiene una planeación adecuada y los objetivos no se han formulado con claridad en una estrategia de seguridad.

## 8. Algunos resultados del análisis de las siete variables en la ESN, periodo 2000-2014

Las siete variables analizadas fueron esenciales en la ESN en Colombia entre los años 2000 y 2014. Estos siete factores se mantuvieron en los periodos de los tres gobiernos: Uribe Vélez (2002-2006), Uribe Vélez (2006-2010) y Santos Calderón (2010-2014). Los resultados de la ESN en estos periodos se pueden calificar de «estratégicos» y «definitivos» para neutralizar los diferentes grupos al margen de la ley, en especial a las Farc. Según Alfredo Rangel, los resultados de la estrategia de seguridad del gobierno entre 2002 y 2009 fueron contundentes:

El Estado puede reclamar el más grande éxito en la historia de su lucha contrainsurgente. Por primera vez en su historia, las Farc dejaron de crecer y empezaron a disminuir en su número de sus hombres. Por primera vez han visto caer violentamente a miembros del secretariado (principal órgano de gobierno de las Farc) que se consideraban intocables por décadas. Muchos de ellos han sido dados de baja por las Fuerzas Militares, y otro número importante de mandos medios han desertado. Los planes estratégicos se han quedado en el papel y son absolutamente irrealizables. Nunca habían sido objeto de un rechazo popular tan espontáneo, masivo y contundente (Rangel y Medellín, 2010, 11).

Es evidente la ausencia de la ESN en periodos precedentes al año 2002, y por tanto la falta de líneas estratégicas representadas en las variables de estudio. Como se mencionó, en el caso del presidente Pastrana Arango (1998-2002) el proceso de paz se convirtió en el epicentro de la política. En contraste, con los presidentes Uribe Vélez y Santos Calderón (primer periodo), la seguridad y sus estrategias se convirtieron en el centro de la política de sus gobiernos. Estos gobiernos concibieron la seguridad como una necesidad funcional y obligatoria para neutralizar los riesgos que los grupos insurgentes y paramilitares ocasionaban al Estado. Se puede concluir también, que existió una visión de continuidad en la política y sus estrategias de seguridad durante tres periodos de gobierno continuos (2000-2014), permitiendo garantizar a los colombianos un ambiente de seguridad aceptable y el goce de sus derechos fundamentales.

Se puede también considerar en el análisis de las variables que al menos se distinguen cuatro principios de estrategia aplicados en la implementación de las siete variables. Estos fueron: *el liderazgo, la moral de las tropas, la iniciativa y la legitimidad*. El liderazgo como

primer principio, fue esencial para poder implementar la ESN. Según el exministro Pinzón Bueno: «Tres presidentes en línea, sobre cinco periodos presidenciales, se han comprometido con la seguridad, han contribuido con políticas y han hecho decisiones para traer a Colombia en un Estado de Derecho y establecer en el país sobre el camino hacia la paz»<sup>38</sup> (ápud Davis et ál., 2016, XXXVII). Estos, liderazgo y compromiso, fueron necesarios en las instituciones que llevaban el peso de la estrategia, especialmente en las Fuerzas Militares. Los comandantes de los distintos niveles debieron hacer un esfuerzo sin precedentes para concientizar a sus hombres sobre la fe en la causa de devolverle la tranquilidad y el goce de los derechos fundamentales al pueblo colombiano. Pero no fue solo sobre sus hombres el enfoque de ese esfuerzo; también se requirió convencer a las autoridades civiles regionales, otras instituciones relacionadas y a los diferentes gremios afectados para que entre todos se unieran a la ESN.

El liderazgo interno de la institución fue requerido para fortalecer también el segundo principio: *la moral de la tropa*. La mayor parte de los miembros de la Fuerza Pública estaban convencidos que los principios democráticos, los derechos fundamentales de la población como la libertad, las instituciones que rigen el futuro del país, estaban en riesgo al concebir a Colombia como un país casi fallido a finales del siglo XX. En consecuencia, se requería del compromiso de cada hombre de las Fuerzas Militares y de los propios colombianos para defender la institucionalidad contra grupos de guerrillas que utilizaban algunas deficiencias y errores del Estado en términos sociales; además de otras cosas inaceptables como la desigualdad y la corrupción para tratar, con terquedad, de obtener el poder sobre el país por la vía violenta. Muchos de estos hombres entregaron sus vidas en el campo del combate, otros fueron asesinados en las acciones terroristas en las cuales fueron objetivos de la guerrilla, y otros tantos dejaron parte de su cuerpo en sus tareas de seguridad<sup>39</sup>; todo esto por

---

<sup>38</sup> Traducción del autor: «Three presidents in a row, over five different presidential terms, have each committed to security, and contributed policies and made decisions to bring to Colombia the rule of law and establish the country on a path to peace».

<sup>39</sup> Según el informe del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (Aicma) de la Presidencia de Colombia, entre 1990 y 2014, se registraron 10.847 víctimas, como consecuencias de las minas antipersonales sembradas por la guerrilla, de las cuales 6651 pertenecían a las Fuerza Pública, lo que representaba el 61 por ciento de las víctimas. Asimismo, el 80 por ciento de quienes resultaron heridos y el 20 por ciento fallecieron (consulta el 23 marzo de 2020).

[http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/victimas\\_infographics\\_sepi.pdf#search=v%C3%ADctimas%20de%20la%20fuerza%20publica](http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/victimas_infographics_sepi.pdf#search=v%C3%ADctimas%20de%20la%20fuerza%20publica)



el bien del país. Ellos, sin duda, son los verdaderos héroes que alentaron a muchos otros en continuar por el restablecimiento de la seguridad y permitir el progreso de Colombia.

La lucha por alcanzar la *iniciativa* que permite la libertad de acción a una de las partes en conflicto y la *legitimidad* son otros dos conceptos transversales en la estrategia contrainsurgente. En la investigación se muestra, por un lado, que la *iniciativa* en caso de la guerrilla es buscada en su plan estratégico a través de fortalecer su organización y estructura, política y militarmente, en el accionar contra la Fuerza Pública y la infraestructura del Estado, en acceder a finanzas ilegales que le permitan asegurar los recursos para el conflicto, entre otros; pero también la búsqueda del reconocimiento nacional e internacional, es decir su legitimidad.

Por otra parte, los distintos gobiernos cambiaron de actitud a partir de 2002, lo que se fundamentó en la búsqueda de la *iniciativa* y la *legitimidad*. Las variables así lo demuestran. La decisión política tomada desde 2002, por ejemplo, es un tema de *iniciativa*. El gobierno de turno no esperó al planteamiento de las Farc, si no quería estar adelante de ellas. Contrario a lo que sucedió en la década precedente cuando esta guerrilla tenía la *iniciativa* y el gobierno reaccionaba en consecuencia. Pero también la *iniciativa* se materializó en los tres gobiernos con los esfuerzos para la neutralización de la guerrilla, el control del territorio y la obtención de los recursos necesarios para la ESN.

Además de la iniciativa, la búsqueda de la *legitimidad* fue una constante, ante el pueblo colombiano y la comunidad internacional. El reconocimiento y apoyo de la población es fundamental en la teoría contrainsurgente, así como su articulación con el Estado y sus Fuerzas Militares, validando de esta forma el concepto de la trilogía de Clausewitz.

Se observa en la investigación que el liderazgo, la moral de la tropa y la búsqueda por la iniciativa y la legitimidad son cuatro principios fundamentales de una estrategia de seguridad para enfrentar un conflicto como el colombiano. Asimismo, ellos conforman la columna vertebral de la ESN, articulando las variables determinantes, analizadas en la presente investigación.

## **CAPÍTULO 4. CONTRASTAR EL MODELO: LOS CAMBIOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD COLOMBIANA 2014-2018**

El Capítulo 4 tiene como objetivo contrastar la hipótesis del presente trabajo: los cambios ocurridos entre los años 2014 y 2018, en la ESN, como consecuencia de la implicación del Gobierno colombiano en el proceso de paz con las Farc, supuso debilidades en las estrategias de seguridad que permitieron el fortalecimiento de factores y agentes generadores de criminalidad, así como el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país. Asimismo, una vez fue diseñado, construido y validado el modelo de análisis y evaluación de una ESN en la presente investigación, en este Capítulo 4, además de contrastar la hipótesis, también se comprueba el método propuesto mediante su aplicación para analizar y evaluar la ESN del periodo arriba mencionado.

Para alcanzar estos objetivos, en una primera parte se identifica el nuevo contexto de seguridad entre 2014 y 2018, periodo en el cual el Gobierno colombiano se involucró en el proceso del acuerdo de paz con las Farc en La Habana. Por ello en esta investigación se hace un análisis sobre la situación de seguridad para contestar la siguiente pregunta: ¿por qué a pesar de las acciones de Gobierno realizadas en el acuerdo de paz con las Farc, con el cual supuestamente se tendría una reducción sustancial de la violencia, se evidencia un incremento desfavorable en la percepción de seguridad en los colombianos?

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó el análisis al contexto de la seguridad, mediante la identificación de las nuevas dinámicas (acciones terroristas, extorsiones) de cada uno de los Gao, incluido el nacimiento y evolución de las disidencias de las Farc o grupos armados organizados residuales (Gao-R), como los denomina el Gobierno. Asimismo, se analiza la correlación de estos grupos con el narcotráfico a partir del incremento de los cultivos de hoja de coca.

A continuación, con el *modelo de análisis y evaluación* construido e implementado en los tres anteriores capítulos, se estudian e identifican los cambios en la ESN, entre los periodos 2010-2014 y 2014-2018. En este apartado es en el cual se da aplicación al modelo propuesto

siguiendo la metodología consignada en la parte inicial de la investigación. En esta oportunidad y como primer paso del modelo se determina *la línea estratégica del Eln*, como principal guerrilla dentro de los Gao (2014-2018). Ya no es el caso de las Farc que suspendieron sus acciones violentas gracias al acuerdo de paz con el Gobierno, como se analizó en la parte inicial de la investigación (Capítulo 2).

Para determinar la línea estratégica del Eln se requieren analizar los diferentes indicadores que la componen: el político, la iniciativa armada, la estructura organizacional y el factor financiero. También es importante señalar que los dos periodos (2010-2014 y 2014-2018), de los cuales se analizan los cambios de la ESN es necesario tener en cuenta el contexto de la estrategia del Eln desde 2002 hasta 2018, para conocer sus antecedentes directos a las nuevas dinámicas que presentan en el periodo de estudio mencionado. Además del Eln, se observa la dinámica de los otros Gao, los cuales juegan un papel protagónico en cuanto al deterioro de la seguridad durante el periodo de estudio.

Como segundo paso, se hizo el análisis de la ESN de los dos periodos mencionados, mediante las *siete variables determinantes* obtenidas en el Capítulo 2. El propósito de este apartado es, por un lado, contrastar que estas variables, tanto como el modelo propuesto, aplican igualmente para investigar la ESN 2014-2018. Por otro lado, *las siete variables determinantes* facilitan el análisis para definir los cambios en la ESN, mediante la comparación de los periodos de los gobiernos 2010-2014 y 2014-2018. Se argumenta que cada cambio obedeció a una serie de concesiones del Gobierno dadas en el proceso de negociaciones del acuerdo de paz con las Farc, y al descuido en la ESN del propio Gobierno, por atender y priorizar los acuerdos con esta guerrilla. Es oportuno señalar que la matriz de análisis y evaluación de las *variables determinantes* será diligenciada en la parte final del capítulo (Tabla 9), una vez se tenga el resultado obtenido del análisis cualitativo y cuantitativo de cada una de ellas.

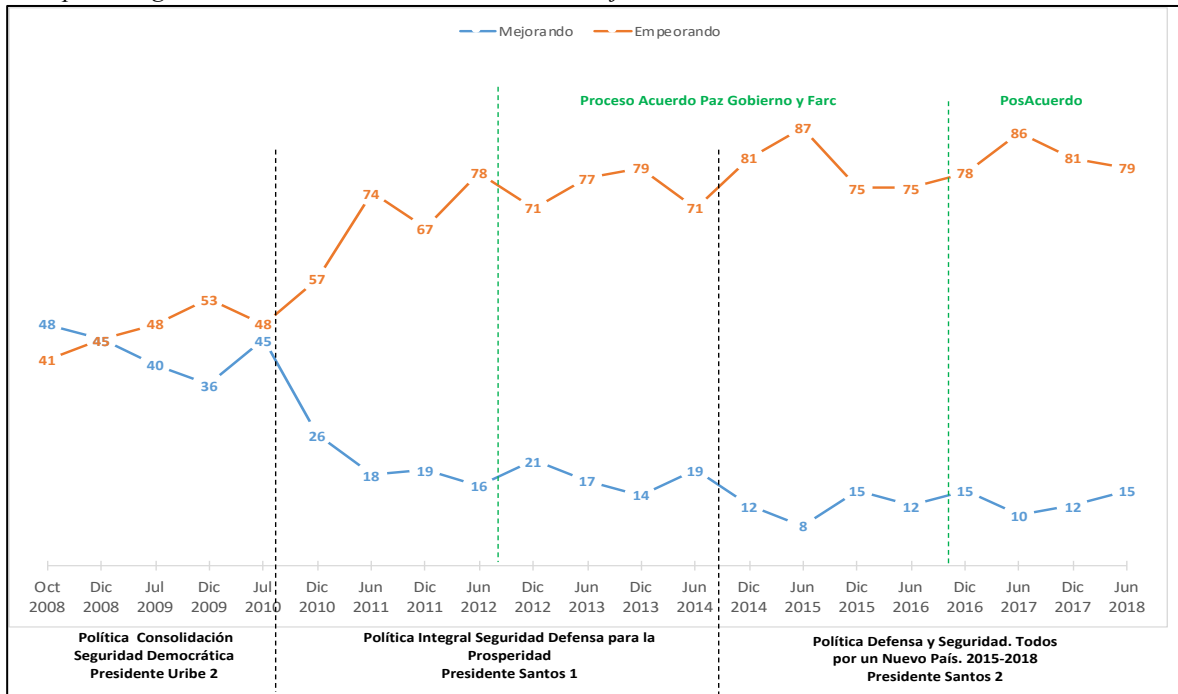
## **1. EL NUEVO CONTEXTO: LA SEGURIDAD NACIONAL DURANTE EL PROCESO DEL ACUERDO DE PAZ EN LA HABANA**

El 16 de octubre de 2012 se instala la Mesa de Diálogo de Paz en Oslo (Noruega) entre el Gobierno de Colombia y las Farc. Con una duración de un poco más de cuatro años, el Acuerdo es firmado finalmente entre las partes el 24 noviembre de 2016. De acuerdo con esta investigación, las Farc significaba de lejos para los colombianos, la peor y más grande amenaza a los intereses nacionales. Después de 52 años de enfrentar al Estado y donde la población era la parte de mayor afectación debido a la lucha violenta de esta guerrilla. Con la firma de un acuerdo de paz, se suponía haber alcanzado una tranquilidad verdadera para el país en términos de seguridad.

Sin embargo, esto no pasó. En la Figura 31, la percepción de la seguridad por parte de los colombianos fue muy superior, en momentos de la misma confrontación con las Farc, que cuando se desarrolló el proceso del Acuerdo entre 2012 y 2016; y aún más, después de su firma. Los colombianos mantuvieron un optimismo que la seguridad se encontraba en condiciones aceptables al término del periodo del presidente Uribe en 2010. Sin embargo, esta situación cambiaría sustancialmente en los dos periodos del entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón. La población consignó, en un 84 por ciento, que la inseguridad estaba «empeorando» en promedio, mientras que la situación de «mejorando» solo alcanzó el 18. ¿A qué se debe ese cambio significativo de percepción en la seguridad y en la situación general de los colombianos?

**Figura 31**

Percepción seguridad de los colombianos, octubre 2008-junio 2018



Fuente: elaboración propia, con información de Invamer (2020). La pregunta formulada por Invamer fue en general: ¿Considera usted que la inseguridad en Colombia está mejorando o está empeorando?

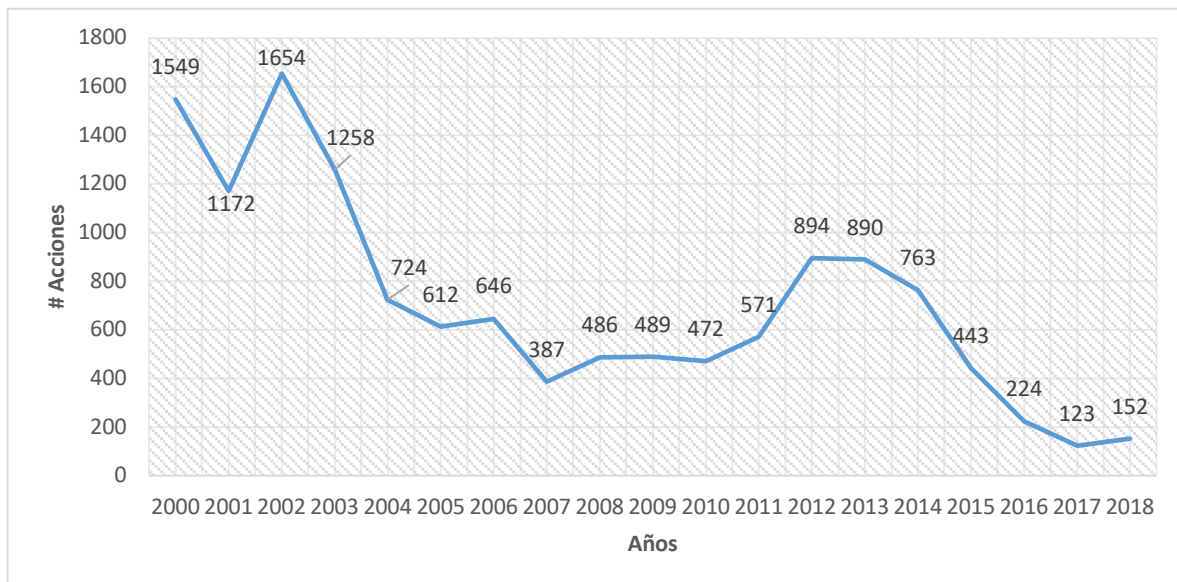
La anterior percepción paradójica de los colombianos tendría varios argumentos que justificarían dicha situación. Hasta el 23 de junio cuando el Gobierno y las Farc firmaron el Acuerdo definitivo sobre el cese al fuego y de hostilidades, esta guerrilla tenía incidencia en 242 municipios, de un total de 1122 del país (Ávila, A., 2019, 412), y el Eln tenía presencia en 99 municipios. En total ascendieron a 281 municipios con presencia de las Farc y el Eln. Además, en 190 de estos municipios había presencia de otros Gao, dedicados a la siembra industrial de cultivos de planta de coca, laboratorios de clorhidrato de coca, minería ilegal y criminal, y grupos de mafiosos dedicados al contrabando. Una vez las Farc iniciaron el 31 enero de 2017 su salida de las áreas de incidencia hacia las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) para su concentración en cumplimiento del Acuerdo, los otros Gao ocuparon inmediatamente los territorios dejados por esta guerrilla.

De hecho, como lo demuestra la Figura 32, en la cual se consigna la totalidad de acciones terroristas realizadas por todos los Gao entre 2000 y 2018, se registra una preocupante alza

en el periodo 20012 al 2014. Es el periodo que coincide con los diálogos entre el Gobierno y las Farc en La Habana. Por ejemplo, las acciones terroristas pasaron de 472 en 2010 a 894 en 2012, representando un incremento de 182 por ciento. Solo hasta 2016 se logró tener una cifra inferior (224) al menor promedio obtenido entre 2007 y 2010, cuando la confrontación con las Farc estaba en pleno desarrollo.

**Figura 32**

*Acciones terroristas Gao, 2000-2018*



Nota: la información de acciones ilegales en Colombia no está concentrada en una sola fuente de información por ello se contrastaron varias fuentes.

Fuente: elaboración propia, con información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, MDN, Comando Ejército, Fundación País Libre, Centro Nacional de Memoria Histórica y documentos de investigación de la Fundación Ideas para la Paz, consulta febrero de 2020).

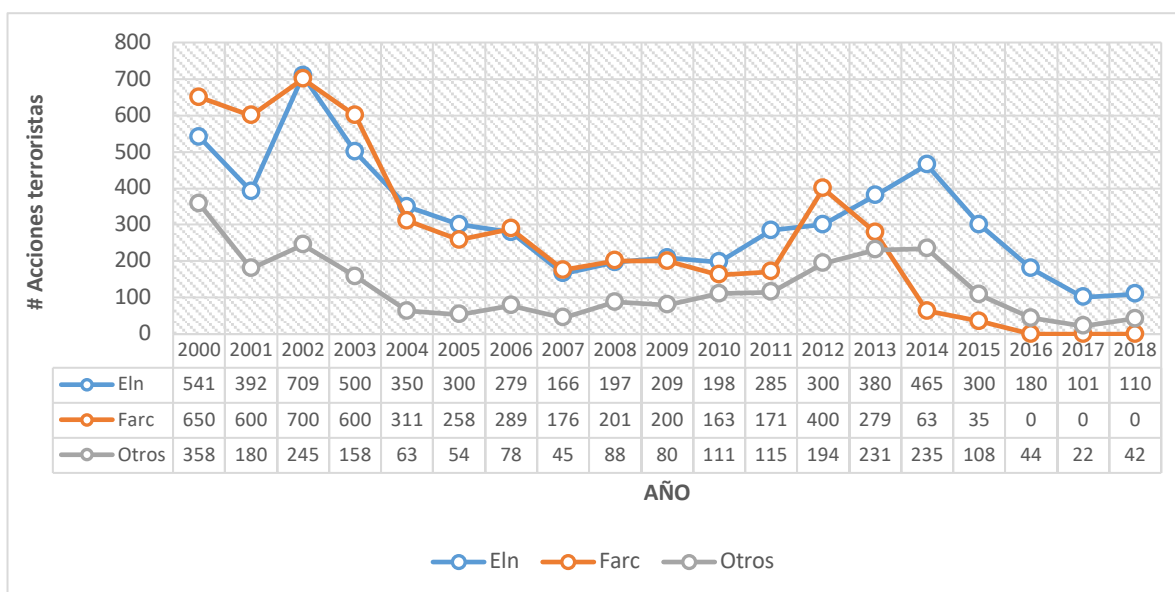
En la Figura 33, se aprecia el comportamiento de los diferentes grupos relacionados con las acciones terroristas. Las Farc lideraron estas acciones en la mayor parte del periodo de estudio hasta 2009. A partir de ese año lo comienza a asumir el Eln (2011). Las Farc vuelven a tomarlo en 2012.

Como se observa en la misma Figura 33, esta guerrilla repuntó sus acciones terroristas en 2012 al pasar de 171 en 2011 a 400 en 2012, lo que representó un incremento del 356 por ciento. De hecho, las Fuerzas Militares tendrían 1868 heridos para 2012, y de 1991 para 2013

(Ministerio de Defensa Nacional, 2020). Estas cifras fueron superiores a los últimos nueve años de confrontación, registrando estos dos años (2012 y 2013) como los más violentos de la última década. Las Farc tenían en pleno ejecución el concepto de su Plan Renacer, comentado en capítulos anteriores: el incremento de acciones terroristas, la siembra de minas y los francotiradores. Acciones predilectas de la guerra de guerrillas. Las anteriores situaciones ocurrieron en la época que marcaría el último pulso entre el Gobierno y las Farc, antes de entrar a la fase final de las negociaciones en La Habana.

**Figura 33**

*Acciones terroristas por grupos, 2000-2018*



Nota: la variable «Otros» la conforman los grupos de Auc y a los grupos que surgieron después de su desmovilización. La Directiva 015 del 22 de abril de 2016 del MDN, con fundamento en el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, teniendo en cuenta la incidencia territorial y el alcance transnacional, nacional, regional o local, clasificó los siguientes grupos: grupos tipo A, o Gao; grupos tipo B, o grupo delictivo organizado (Gdo), y grupos tipo C, o delincuencia común organizada (Dco). El Eln, las disidencias de las Farc, y los grupos que surgieron después de su desmovilización de las Auc, se ubicaron en los tipo A o Gao (MDN, 2016).

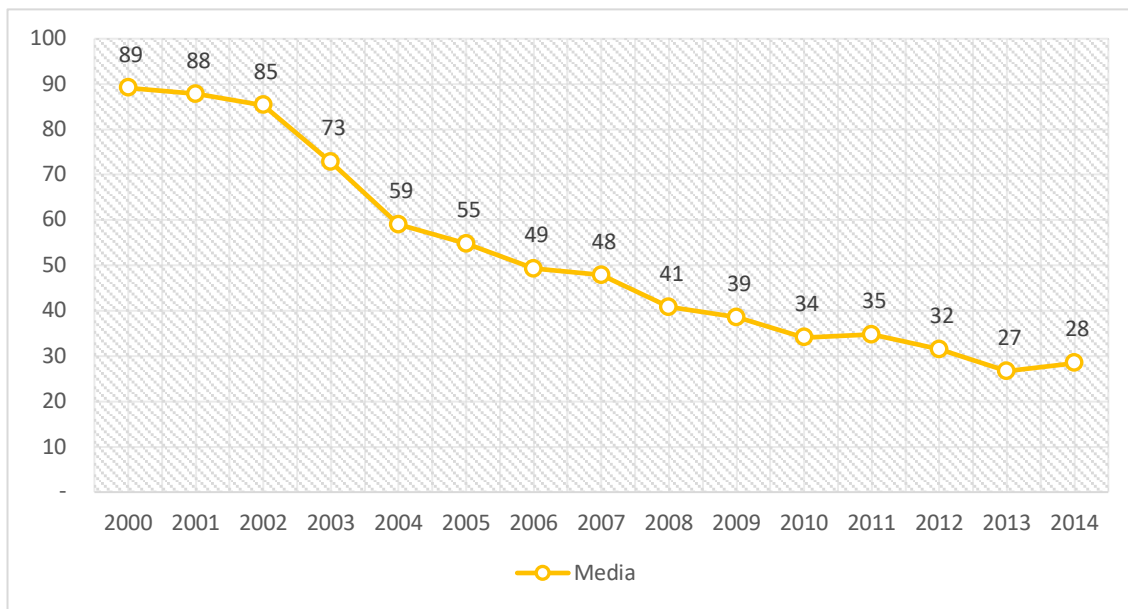
Fuente: elaboración propia, con información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, Fundación País Libre y Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> La variable «Otros» la conforman los grupos de Autodefensas Unidas de Colombia (Auc) y los grupos que surgieron después de su desmovilización. La directiva 015 del 22 de abril de 2016 del MDN, con fundamento en el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, teniendo en cuenta la incidencia territorial y el alcance transnacional, nacional, regional o local clasificó los siguientes grupos: grupos tipo A o grupo armado organizado (Gao); grupos tipo B o grupo delictivo organizado (Gdo), y grupos tipo C o delincuencia común organizada (Dco). El Eln, las disidencias de las Farc, y los grupos que surgieron después de la desmovilización de las Auc, se ubicaron en los tipo A o grupo armado organizado (Gao) (MDN, 2016).

A partir de 2014, las acciones de las Farc cambiaron sustancialmente como producto de los diferentes ceses de fuego unilaterales, en el marco y compromisos adquiridos en las negociaciones con el Gobierno en La Habana. Para 2015, las Farc terminaron sus acciones en los 242 municipios donde tenían presencia o injerencia, es decir en cerca del 22 por ciento de los municipios del país (Ávila, A., 2019, 450). Las acciones de violencia terminaron finalmente con la firma del acuerdo de paz con el Gobierno a finales de 2016. Y como se consigna en la Figura 34, con un 28 por ciento de debilitamiento en la línea *estratégica de las Farc 2000-2014* (Segura, 2020, ápu<sup>d</sup> *Revista Científica General José María Córdova*).

**Figura 34**

*Línea de debilitamiento estratégica Farc, 2000-2014*



Fuente: Segura (2020).

El Eln venía de un proceso de recuperación desde antes de 2010. La guerra que ellos enfrentaron durante tres años contra las Farc, y los constantes golpes recibidos por la ofensiva de las tropas regulares, los dejó muy diezmados. Incluso se hablaba de que el Eln estaba a puertas de su extinción. La voluntad de lucha por la vía violenta de esta guerrilla se debilitó hasta el hecho y a diferencia de las Farc, presentó desmovilizaciones masivas, indicador contundente de la moral de sus hombres. Después de una operación de Inteligencia de la



Tercera División del Ejército<sup>41</sup>, la columna móvil Lucho Quintero compuesta por 30 guerrilleros, se desmoviliza en julio de 2013 con su cabecilla a la cabeza y todo su material de armamento y equipo logístico. Desmovilización reportada por el presidente Juan Manuel Santos, como la más grande en la historia del Eln (Revista *Semana*, 2013).

Asimismo, en diferentes enfrentamientos con la Fuerza Pública, a esta guerrilla se le ubicaba vestida de ropa campesina y con su armamento escondido. El Eln estaba derrotado en su capacidad militar. Esto lo confirma también en las investigaciones realizadas por el Centro de Investigaciones y Educación Popular (Cinep), cuando consignaba: «Con la expansión paramilitar y la derrota estratégica de su proyecto armado, esta guerrilla (Eln) se internó en las zonas más apartadas de sus tradicionales áreas de influencia, como estrategia de supervivencia» (Cinep, 2020).

El Eln solo se dedicó al trabajo de masas para sostener el acumulado político. Característica que distinguió a esta organización, incluso más fuerte que el realizado por las Farc. De hecho, las Farc aprendieron del Eln a través de ejemplos como en el Arauca, de cómo se debe concientizar y organizar a las masas, dando prioridad al trabajo político por encima del armado. Sin embargo y como se aborda a continuación, el Eln tendría un cambio de estrategia para su fortalecimiento durante el proceso de negociaciones del Gobierno con las Farc.

Desde 2013, sería entonces el Eln que estaría a la cabeza de las acciones terroristas. En 2014 este grupo alcanzaría el nivel más alto de responsabilidad de las acciones terroristas, equitativas a aquellas obtenidas en 2003; cerca de las quinientas acciones, y también cercanas a las obtenidas por ellos mismos y las Farc en 2002, en el cual se ubicaría el pico de las acciones terroristas durante todo el periodo de estudio (Figura 35).

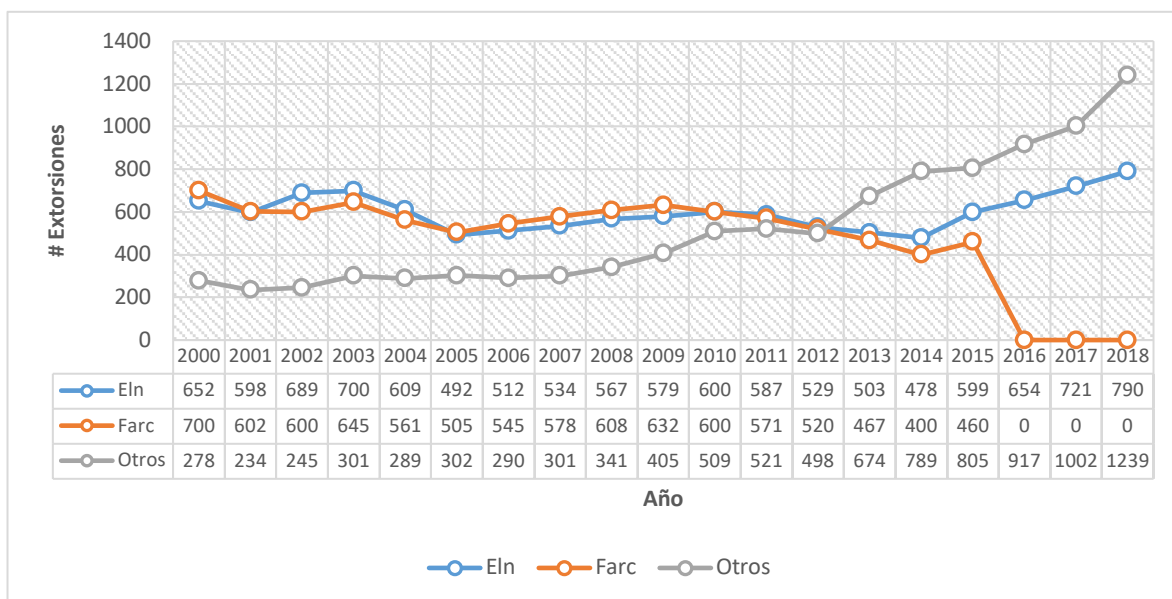
---

<sup>41</sup> Para la época de los hechos, el autor del presente trabajo fungía como comandante de la Tercera División del Ejército en el suroccidente del país. Se tuvo la oportunidad de entrevistar tanto al cabecilla, alias El Tigre, como algunos de sus miembros. La principal razón de su desmovilización no fue un cambio de ideología, sino que la lucha por la vía armada ya no tenía sentido (entrevista, julio de 2013, Cali, Colombia).

El Eln también aumentó sus acciones relacionadas con el secuestro. Como se percibe en la Figura 35, el Eln siempre estuvo a la par con las Farc en la participación de este fenómeno desde 2000. Sin embargo, hay un cambio sustancial de la tendencia desde 2014, en la cual el Eln con 478 acciones estaría por encima del registro de las Farc con 400. A partir de ese año, se presenta una tendencia ascendente hasta llegar en 2018 a 790 acciones, cifras superiores a las registradas por las Farc en el periodo de estudio.

**Figura 35**

*Extorsiones realizadas por diferentes grupos, 2000-2018*



Fuente: elaboración propia, con información extraída y contrastada de las bases de datos de Policía Nacional, Fundación país Libre y Centro Nacional de Memoria Histórica.

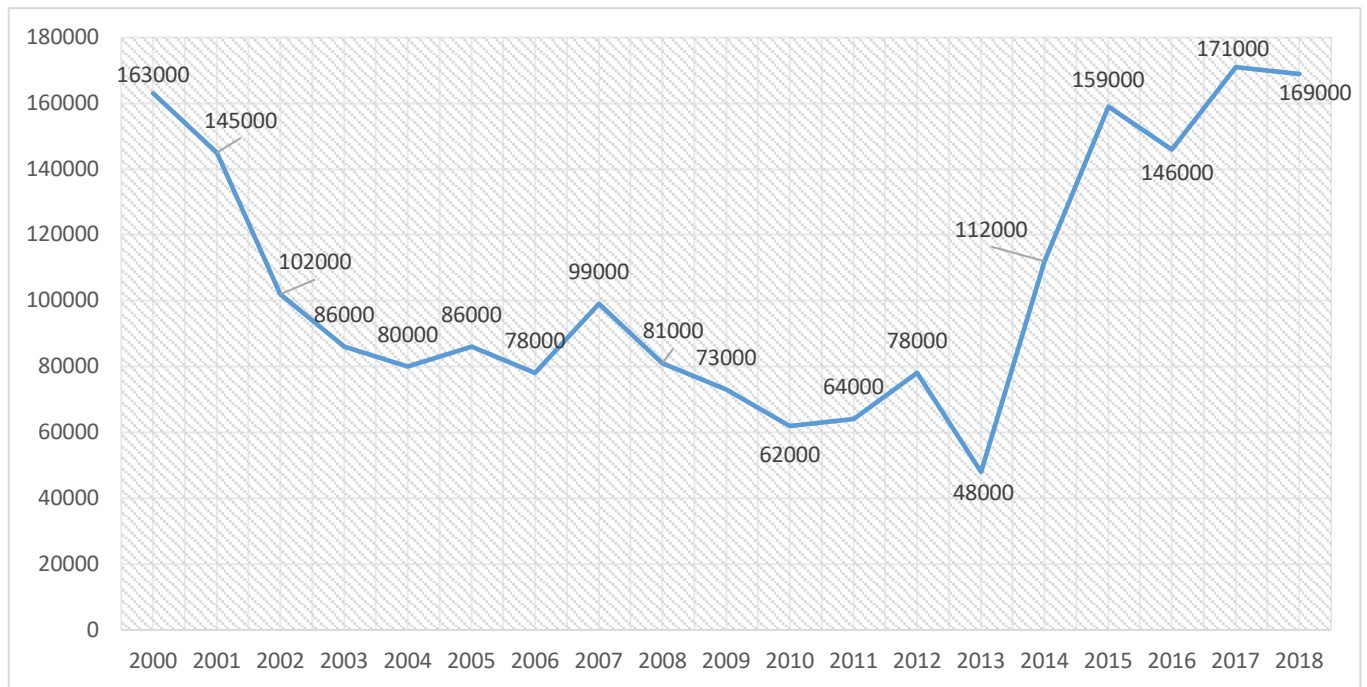
En la Figura 35, también se aprecia que los otros Gao tienen un incremento de sus acciones terroristas a partir de 2012. Incluso en 2014 alcanzarían uno de los niveles más altos cuando existían las Autodefensa Unidad de Colombia (Auc) en 2002, promediando igual número de actos (240) entre estos dos años (2002 y 2014). Además, en 2014, los Gao superaron en el doble las acciones terroristas realizadas por las Farc. Mientras que las primeras fueron responsables de 235, las segundas realizaron 63 hechos de este tipo. Los Gao serían los grupos con los registros de extorsiones más altos desde 2013 hasta 2018, cuando se les responsabiliza de cometer 1239 acciones de este tipo. Los Gao tuvieron un incremento de

249 por ciento de secuestros desde 2012 al 2018, y abanderaron la mayor responsabilidad sobre este fenómeno.

Otra situación que caracterizó el contexto entre 2012 y 2018, es el incremento, nunca registrado en tan corto tiempo, de los cultivos de la planta de coca. Como se aprecia en la Figura 36, se consigna que 2013 Colombia logró la cifra más baja de cultivos ilícitos en el periodo de estudio con 48.000 hectáreas. Lo anterior representa una disminución del 70 por ciento de estos en un periodo de trece años de esfuerzos humanos y económicos con la ESN del Estado. Sin embargo, a partir de 2014, los cultivos ilícitos aumentaron considerablemente hasta llegar a la cifra de 171.000 hectáreas en 2017; cifra superior a 163.00 hectáreas registrada en 2000, cuando se inició en firme el Plan Colombia. Lo anterior representó un incremento del 356 por ciento de este tipo de cultivos en tan solo cuatro años.

**Figura 36**

*Número hectáreas cultivo de coca en Colombia, 2000-2018*



Nota: <sup>1</sup>para el Gobierno de Colombia, el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), tiene validez oficial debido a la metodología de medición que dirige la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Esta consiste en el censo del cien por cien del territorio con influencia de cultivos de coca. Diferente al informe que realiza el Departamento de Estado de Estados Unidos con cálculos a partir de fotos satelitales (Segura, 2020, *ápu*d *Revista Científica General José María Córdova*).

Fuente: elaboración propia, a partir del reporte el Simci<sup>1</sup>.

Los cultivos de la planta de coca son el principal eslabón en la cadena del narcotráfico. Este fenómeno fue el combustible que financió y sigue financiando a los grupos de guerrillas y demás organizaciones criminales (Gao), produciendo altos niveles de violencia durante el conflicto y en posacuerdo. Con base en esto, ¿cuál sería la principal causa del resurgimiento sustancial de los cultivos de hoja de coca desde 2014? Según un estudio realizado en la Universidad de los Andes se encontró:

El incremento en los cultivos de coca coincide con el inicio de los diálogos de paz del Gobierno con las Farc, y se agudiza en 2015 luego de que se suspendiera la aspersión con glifosato. En 2016, tras la firma del acuerdo de paz, crece el número de hectáreas cultivadas, situación que se agudiza en 2017. (...) el PIB de la cocaína alcanzaría un 1,88 por ciento del PIB total en 2018, más de dos veces el PIB de un sector emblemático como el café, que representa un 0,8 por ciento del PIB. Dicha cifra es igualmente preocupante comparada con la del periodo 2011-2014, cuando en promedio solo representó un 0,6 por ciento del PIB, y en términos nominales alcanzó en 2018 unos 18 billones de pesos (Montenegro, Llano e Ibáñez, 2019, 7, 19 y 40).

El último tema que ha impactado la seguridad en este periodo es el aumento de los homicidios en algunas regiones del país, a partir de la lógica que sería un indicador a reducirse sustancialmente, como consecuencia de la firma del acuerdo con las Farc. Si bien es cierto que, el periodo registra una disminución en la tasa anual de homicidios a escala nacional al pasar de 34,42 en 2012 a 25,85 en 2015 por cada 100 habitantes durante la fase de negociación del acuerdo en La Habana. No es menos cierto que la tasa regional de homicidios aumentó en algunos departamentos como Atlántico, Cauca y Quindío; y otros mantuvieron un consecutivo por encima del promedio anual de la tasa de homicidios: Antioquia, Arauca, Cauca, Caquetá, Chocó, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca (Peñalosa, 2017, 144-146)). Con excepción del Quindío, en todos los anteriores departamentos se registran influencia o presencia de estructuras criminales tipo Gao. Esta situación estaría ligada también al incremento de los cultivos ilícitos en la mayor parte de los departamentos mencionados.

El incremento de las acciones terroristas del Eln y otros Gao, el nuevo incremento histórico de la siembra de cultivos ilícitos, el aumento de los homicidios en regiones específicas con presencia de los Gao, son las principales acciones y hechos relacionados con la inseguridad que caracterizaron el periodo en el cual el Gobierno estuvo comprometido con lograr el acuerdo con las Farc en La Habana. La nueva dinámica de los Gao y el narcotráfico

se enmarcarían en una disputa del territorio abandonado por las Farc tras el acuerdo en La Habana, y a la ausencia de una ESN del Gobierno oportuna con las medidas necesarias para prevenir y enfrentar los nuevos retos que demandarían la seguridad. Análisis que se realiza en el siguiente apartado.

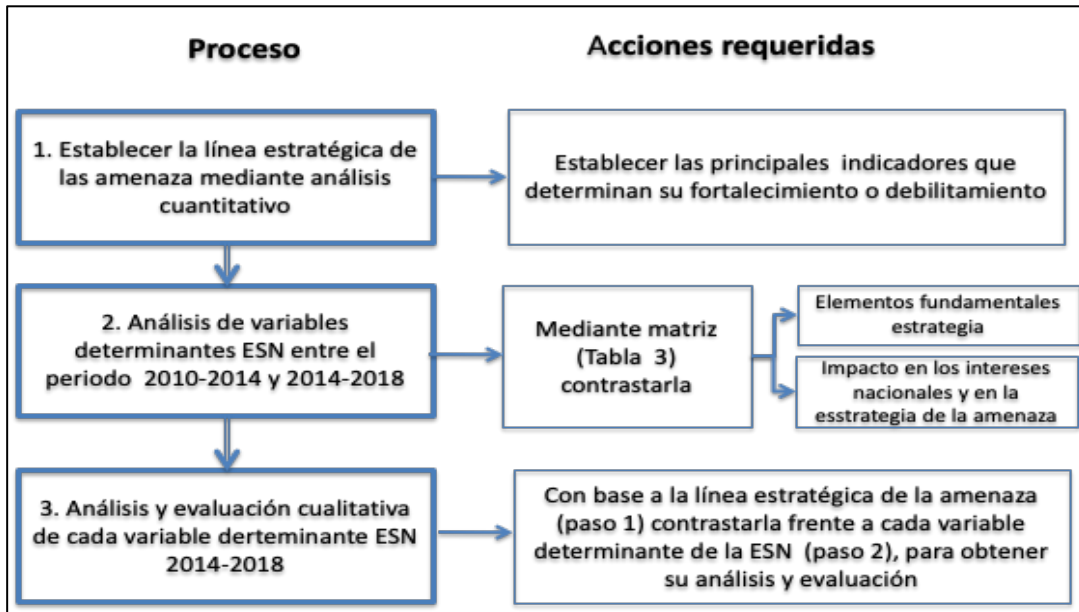
## **2. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD 2014-2018**

Una vez se identificó el nuevo contexto de seguridad entre 2012 y 2018, caracterizado especialmente por las negociaciones del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano con las Farc en La Habana (2012-2016), y con el *modelo de análisis y evaluación* construido en los capítulos anteriores, se identifican y analizan los cambios en la ESN entre los periodos 2010-2014 y 2014-2018.

Al seguir y recordar la metodología consignada en la parte inicial de la investigación, y ahora expuesta como Figura 37, se inicia con la determinación de *la línea estratégica del Eln*, como principal guerrilla dentro de los Gao 2014-2018. Teniendo en cuenta que los otros no se identifican como «grupos insurgentes», el modelo de *la línea estratégica* no opera para ellos. Sin embargo, se incluye dentro del análisis general de la ESN. Otro punto para tener en cuenta es el periodo de estudio. Como más adelante se hace un análisis comparativo entre los periodos 2010-2014 y 2014-2018, es necesario tener en cuenta el contexto de la estrategia del Eln desde 2002 hasta 2018.

Figura 37

Modelo análisis y evaluación estrategia seguridad nacional, 2014-2018



Fuente: elaboración propia.

## 2.1. Línea estratégica del Eln 2002-2018

Para la construcción de la línea estratégica del Eln 2002-2018, como instrumento de análisis (Segura, 2020, ápu*d Revista Científica General José María Córdova*), se utiliza la metodología consignada en la introducción de la presente investigación. Inicialmente mediante el análisis cuantitativo se obtienen los cuatro indicadores que determinan el fortalecimiento o debilitamiento de la estrategia del Eln durante el periodo. Estos son: el político, la iniciativa armada, la estructura organizacional y el financiero. Con la obtención de los cuatro indicadores representados en porcentajes y su media porcentual, se tiene como resultado la línea estratégica del Eln 2002-2018.

### 2.1.1. Indicador político

Este indicador es el primero y tal vez el más determinante dentro de los cuatro que caracteriza a una insurgencia exitosa, como se observó en la identificación de indicadores del

Capítulo 2. Cuando también en ese apartado se estudiaron los mismos indicadores en el caso de las Farc, se encontró que el indicador político fue el más débil de toda la estrategia de esta guerrilla y en consecuencia su error estratégico. También se encontró que la favorabilidad de esta guerrilla como expresión directa del apoyo popular nunca superó el 4 por ciento durante el periodo de estudio. Este resultado se logró a través de los estudios estadísticos utilizados por la firma Invamer y sus encuestas de Gallup Poll. Tanto en este estudio, como en otros diferentes realizados por otras firmas y centros de investigación, no se han encontrado referentes sobre favorabilidad con relación a apoyo de la población al Eln, durante un periodo similar al estudiado en el presente trabajo. Lo anterior sumado a los análisis que se exponen a continuación, indica que si las Farc tuvieron un indicador político siempre reducido y debilitado, en el caso del Eln, este estaría aún más bajo, hasta el punto que ni siquiera aparece en los estudios estadísticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿cómo se podría determinar cualitativamente el nivel porcentual del indicador político (o apoyo de la población) para el caso del Eln? La metodología de la presente investigación como propuesta, permite en su concepto general combinar el análisis cuantitativo con el cualitativo, cuando se reflejan varias alternativas. Una de ellas y escogida para este caso, es que a partir del conocimiento cuantitativo que se tiene sobre la presencia del Eln en el territorio, en cuáles sitios realmente pudieron tener un apoyo de la población, y en cuántos municipios, por ejemplo, lograron convencer a sus pobladores mediante sus ideas de la organización. Este análisis cuantitativo se combina con el cualitativo realizado por diferentes centros de investigación sobre el impacto que el Eln tuvo en cada zona. Se tuvieron en cuenta al Equipo Conflicto y Paz del Cinep (Cinep/Programa por la Paz, 2019) y la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2013, 2019 y 2020).

En la Tabla 6, se obtiene el índice de influencia del Eln en el territorio. Como se observa, se hizo un análisis detallado de las regiones y municipios donde esta guerrilla tuvo presencia e influyó en varias actividades políticas, sociales, de justicia, en economías ilegales, e incluso en proveer seguridad a las comunidades. El porcentaje de influencia del Eln en el territorio, es la valoración cualitativa que se le dio a cada región o municipio, en términos porcentuales. Se estableció la siguiente escala: 25 por ciento para aquellas regiones donde tuvo poca influencia, o bien el Eln estaba muy debilitado o estaba en un nuevo proceso de

establecerse en la zona; 50 por ciento donde esa guerrilla alcanzó con una regulación limitada de algunas actividades sobre la población; 75 por ciento donde la regulación ya no era limitada y esta llegó a todos los sectores desde lo político, la justicia, lo social, las economías ilícitas, hasta proveer seguridad. El cien por cien sería la valoración para zonas donde no existe el control gobierno y la guerrilla ejerce todo tipo de autoridad ilegal con el fin de obtener el poder local para beneficiarse en sus intereses, lo cual sería su objetivo futuro. El índice de influencia en la población se obtiene mediante la fórmula: ( $\#$ municipios  $\times$  % influencia)/total municipios. El índice de influencia total para los 219 municipios en el periodo 2002-2018 fue de 35/100, como bien lo refleja la Tabla 6.

**Tabla 6**

*Índice de influencia Eln en el territorio*

Regiones	Número de municipios	Porcentaje influencia	Índice de influencia	Tipo de control local
Sur de Bolívar	9	25	1	Regulación degradada por debilitamiento estratégico desde la década de 1990
Cauca y Nariño	32	50	7	Regulación parcial en lo político, social y economías ilegales.
Chocó	4	25	0	Gao de ocupación
Catatumbo	23	75	8	Regulación en lo político, justicia, social, y economías ilegales.
Arauca	6	75	2	Regulación en lo político, justicia, social, economías ilícitas y proveer seguridad.
Otros municipios	145	25	17	Regulación muy limitada ya sea por debilitamiento o recién ocupación en la región.
<b>Totales</b>	<b>219</b>		<b>35</b>	

Fuente: elaboración propia, con base en la información y análisis de FIP (2013, 2019 y 2020) y Cinep (2019).

Es conveniente aclarar que la influencia obtenida por el Eln en los territorios donde tenía o tiene presencia, fue conseguida especialmente a través de la intimidación armada y no de la convicción ideológica sobre la población. Según Peñate, el Eln, con las experiencias del Frente Domingo Laín, en Arauca, desde 1985, estableció una estrategia que denominó el «clientelismo armado». Con la intimidación de sus armas, el Eln buscó el apoyo activo

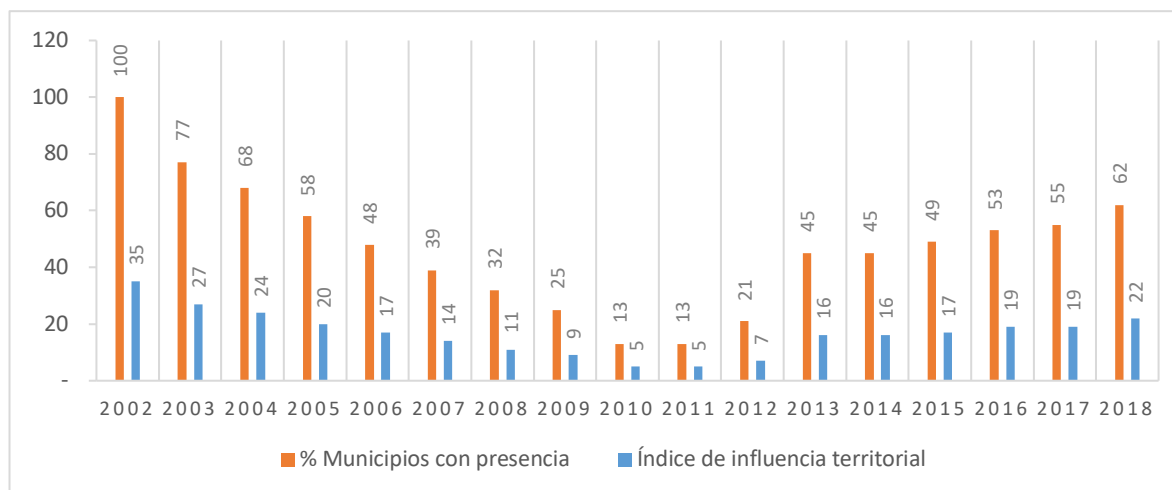


(incluido el electoral) de los sectores de la población local, convirtiéndose en un extraordinario intermediario entre las necesidades de la población y los recursos públicos (Peñate, 1999, 82-98). Lo que en consecuencia se advierte: el Eln no alcanzó a incidir en la población mediante su movimiento revolucionario en todo el periodo de estudio. Paradójicamente el poco avance en su acumulado político, lo ha hecho mediante viejas y malas prácticas clientelistas (en su caso, armadas) obtenidas de la misma oligarquía, una de sus principales y supuesta razón de lucha.

Una vez se obtuvo el índice de influencia del Eln en el territorio para el periodo 2002-2018, se procedió entonces a determinar cuál fue el impacto de esta guerrilla en cada año del periodo de estudio. El resultado de esta operación matemática está consignada en la Figura 38, la cual se expone a continuación, y consiste en multiplicar el índice de influencia (35/100) por la cantidad porcentual de municipios en cada año, en el cual esta guerrilla tuvo influencia.

**Figura 38**

*Impacto indicador político Eln, 2002-2018*



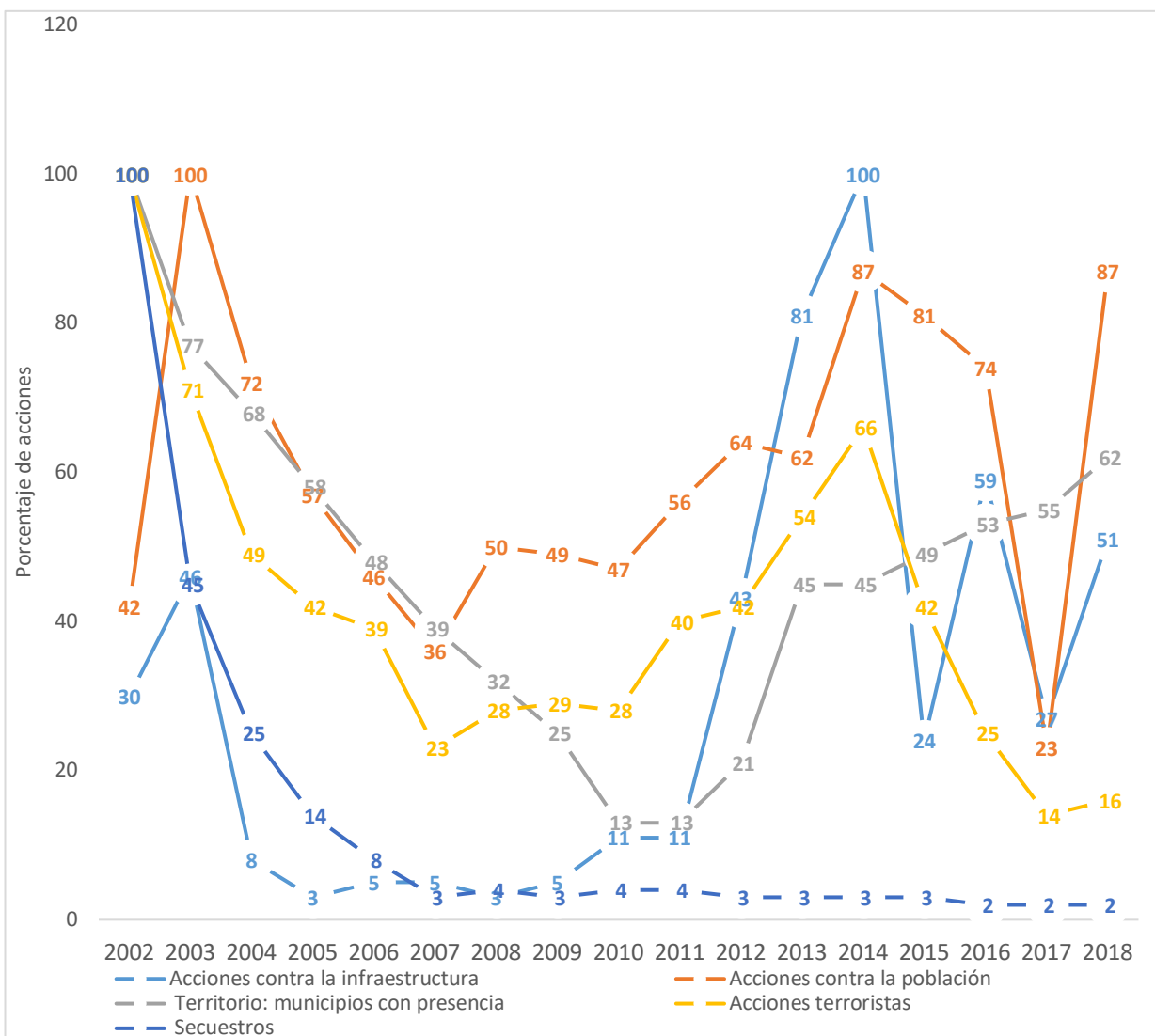
Fuente: elaboración propia, con base información FIP (2013, 2019 y 2020) y Cinep (2019).

En la Figura 38, el año 2002 e incluso desde 2000, fueron los de mayor presencia del Eln en 219 municipios, y en consecuencia, la mayor influencia representada en el 35 por ciento, y en los años 2010 y 2011, se destaca que fueron los de menos influencia del Eln en el

territorio. Es la época en que terminó la ESN denominada «seguridad democrática», y se inició una nueva ESN con el presidente Juan Manuel Santos Calderón. Aquí en este caso el influjo sobre la población presenta una tendencia de recuperación desde 2012, la cual se incrementa drásticamente en 2013 al pasar de 21 a 45 por ciento, en tan solo un año, y manteniéndose con una tendencia similar en los siguientes años. Este tiempo coincide igualmente con el inicio de las negociaciones entre el Gobierno y las Farc. Este cambio de tendencia ha sido explicada por Echandía cuando señala: «Podría (el Eln) estar revelando la convicción en su dirigencia de que se va a producir un acuerdo con las Farc, por eso los grandes esfuerzos para lograr su inclusión en las negociaciones de paz del actual gobierno» (2013, 22). Lo anterior no solo demuestra el afán del Eln de presionar al Gobierno para ser incluido en un proceso similar, sino también significa que sus ideales revolucionarios no influyeron políticamente en una población que no quería ser representada por esa guerrilla.

### ***2.1.2. Iniciativa armada del Eln 2002-2018***

En la Figura 39 se registran en forma porcentual las principales cinco variables que determinan la iniciativa armada del Eln. En los años 2002 y 2003 esta guerrilla alcanzó el cien por cien en todas sus acciones estudiadas en este periodo con excepción del secuestro, que demuestra una guerrilla con iniciativa y fortalecida. Es la época en la cual el Gobierno recién terminaba una ESN organizada para hacer frente a esa dinámica del conflicto. Asimismo, se aprecia que la iniciativa armada de esta guerrilla en 2010 estuvo por debajo del 47 por ciento. En ocho años de ESN, el Eln tuvo una disminución sobre el secuestro en un 96 por ciento; la presencia y su dinámica en el territorio se redujeron en un 87 por ciento; los eventos terroristas disminuyeron en un 72 por ciento; y contra la población se redujeron en un 53 por ciento. Esta reducción de la iniciativa como producto de los golpes de la ESN, la confrontación que el Eln tuvo en los últimos años previos al 2009, por un lado, con las Farc y, por otro, con grupos de bandas criminales (o los llamados neoparamilitares), propiciaron una gran decadencia y derrota estratégica en el Eln. Como lo consignó el informe de la FIP: «esto los obligó a realizar una retaguardia estrategia hacia áreas montañosas para subsistir» (2013,18).

**Figura 39***Acciones realizadas por iniciativa Eln, 2002-2018*

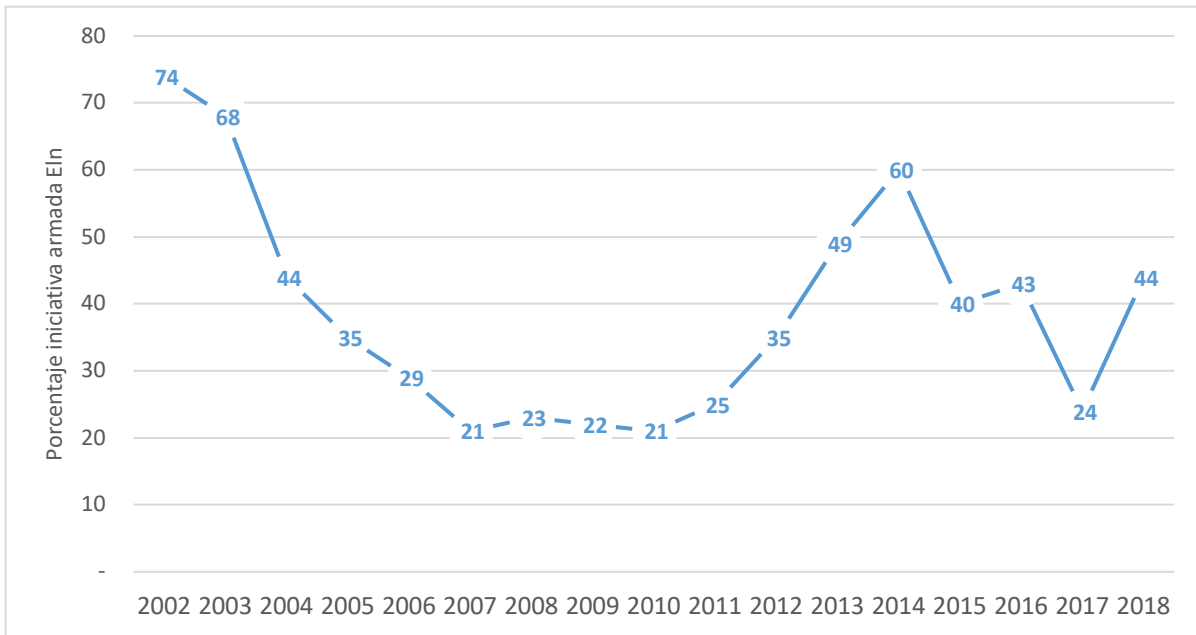
Fuente: elaboración propia.

Pero esta situación cambió sustancialmente en 2013 y 2014, como también se condensa en la Figura 39. Periodo que coincidió con los acercamientos y el inicio del proceso del acuerdo de paz entre el Gobierno y las Farc. En estos dos años, las acciones contra la infraestructura y la población llegarían a niveles importantes, al registrar el 100 y el 87 por ciento, respectivamente. Asimismo, las demás acciones en general que demarcaron la iniciativa armada del Eln, estuvieron nuevamente en los porcentajes alcanzados en 2002 y

2003. Lo que también se destacó es el incremento de la presencia y despliegue en el territorio. Este indicador pasaría de 47 en 2013 a 99 municipios en tan solo un año, y a partir de ese tiempo se registró un crecimiento constante hasta llegar a 136 municipios en el final del periodo.

Lo anterior evidencia la estrategia del Eln de pasar a la ofensiva con dos propósitos. Primero, con un enfoque político, ejercer una presión del Eln para que el Gobierno los tuviera en cuenta en un proceso de paz similar como al desarrollado con las Farc, para así evitar a toda costa ser excluido del momento histórico. Segundo, con un enfoque militar, de lograr apoderarse de las áreas de influencia de las Farc recién dejadas, ganándole la disputa por ese territorio a los otros Gao. Estas áreas les proveían todo tipo de recursos: humanos, aprovechando las disidencias de las Farc con redes de milicianos indispensable para toda guerrilla; apoyo de población y facilidad de aumento de masas para su base política, ante la facilidad de reclutamientos por parte de sus antiguos líderes locales; y financieros, a través del narcotráfico mediante el cual la estructura de este fenómeno, desde los cultivos hasta su comercialización, quedó organizada. La falta de previsión y acción de estos elementos en la ESN por parte del Gobierno, facilitó el cumplimiento los planes del Eln y demás Gao, tema que se examina en próximos apartados.

Como resultado de los anteriores indicadores y la obtención de la media porcentual de estos, se obtiene la variable de la iniciativa armada del Eln 2002-2018, recopilada en la Figura 40.

**Figura 40***Iniciativa armada Eln, 2002-2018*

Fuente: elaboración propia, a partir de la metodología mencionada para obtener la línea estratégica de la insurgencia (Segura, 2020).

En la Figura 40 se aprecia que la iniciativa armada del Eln en 2010, estuvo en el nivel más bajo de todo el periodo de estudio, al registrar un 21 %. Además, esta situación de debilidad estratégica estuvo por lo menos durante cinco años. En 2014 alcanzó una recuperación en su iniciativa hasta el nivel del 60 por ciento, cercano al promedio que el Eln alcanzó en 2003. En menos de cuatro años (2010-2014) el Eln recuperó en un 39 por ciento su iniciativa armada en general. El año 2014 también se coincidió con el inicio del acuerdo del Gobierno con las Farc. A partir de ese año, el Eln volvió a tener un descenso en el promedio de su iniciativa hasta llegar al 2018, con un 44 por ciento.

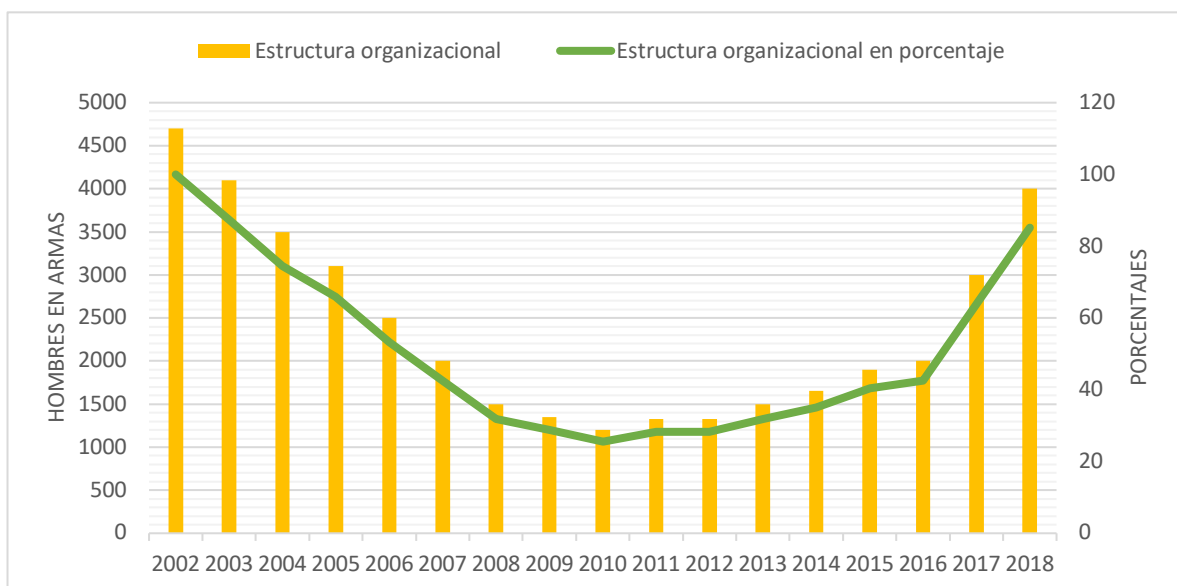
Sin embargo, para este mismo año se cuentan con acciones que superan la media de la iniciativa armada: contra la población, en el 87 por ciento; presencia en el territorio, con el 62 por ciento, y contra la infraestructura, en un 51 por ciento. Esto puso en evidencia la intención del Eln de seguir siendo un grupo intimidatorio y con capacidades para afectar la seguridad del país, y en consecuencia ejercer presión ante el Gobierno para entrar en un posible diálogo de paz.

### 2.1.3. Estructura organizacional

La estructura organizacional es el tercer indicador necesario para establecer la línea estratégica del Eln. Este trabajo encontró (Figura 41) que esta guerrilla inició en 2002 con el nivel más alto de un cien por cien del periodo de estudio. Para esta fecha registró 4700 hombres en armas. Sin embargo, como ya se comentó, venía de una derrota estratégica (Cinep, 2019). El Eln se vio forzado a enfrentar la ESN en un estado debilitado. Por esta razón, aunque en los planes de seguridad del gobierno no era el esfuerzo principal la neutralización de esta guerrilla, si no la de las Farc, los primeros fueron igualmente afectados. El Eln llegó al 2010 con su nivel más débil de su organización en cuanto a números de hombres, al registrar tan solo 1200 hombres en armas, el 26 por ciento de sus hombres con que iniciaron el periodo en 2002. De hecho, incluso el Eln para estos años se encontró en las zonas montañosas y selváticas tratando de subsistir. En enfrentamientos circunstanciales con la Fuerza Pública, normalmente se presentó sin uniformes; sus vestuarios estaban en malas condiciones, el poco armamento que portaban se hallaba sin mantenimiento, y se incrementó el número de caletas con armamentos, ya que no tenían suficientes hombres para asignárselos.

**Figura 41**

*Estructura organizacional Eln, 2002-2018*



Fuente: elaboración propia, con base a la información del MDN, FIP y Cinep.

Sin embargo, como también se aprecia en la Figura 41, el Eln inició una recuperación de sus efectivos cambiando la tendencia progresivamente desde 2013. El mayor incremento se presentó, a partir de 2016. En 2017 el Eln creció en cerca de mil miembros en armas (FIP, 2020, 5) registrando un incremento del 21 por ciento. El Eln aprovechó la desactivación de las estructuras de las Farc en 2016, y comenzó un proceso de expansión hacia municipios (FIP, 2020, 19) donde antes no tenía injerencia. Esta oportunidad no solo fue aprovechada en cuanto a su despliegue por corredores donde antes permanecían las Farc, sino que también el Eln incorporó en sus filas a muchos miembros de las disidencias de las Farc, los cuales no estuvieron de acuerdo con el proceso del acuerdo de paz. De ahí que en tan solo dos años, 2017 y 2018, recuperaron hasta el 85 por ciento de sus hombres en armas, porcentaje similar al que tuvieron en 2003, cuando la ESN recién se iniciaba e impactaba en las líneas estratégicas tanto de las Farc como en las del Eln como se ha consignado en la presente Tesis.

#### ***2.1.4. Indicador financiero***

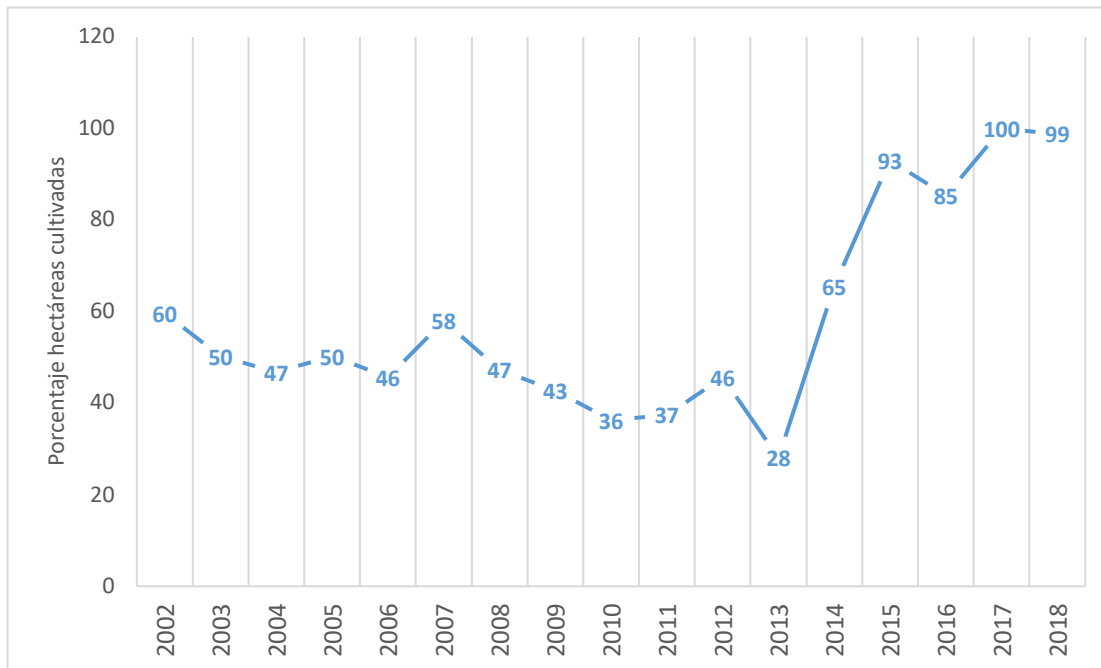
De acuerdo con la metodología enunciada al inicio del capítulo, se ha determinado el indicador financiero a través del porcentaje de cultivos de la pasta de coca sembradas durante el periodo de estudio. La principal razón se refiere a que el Eln, al igual como lo hicieron las Farc, se involucró cada vez más en la cadena del narcotráfico para obtener las finanzas que ese grupo requería. Los diferentes centros de investigaciones así lo confirman. Por ejemplo, el Cinep, registró que a partir de 1999 el Eln se vinculó a las economías territoriales ilegales. Con excepción del departamento de Arauca, este grupo priorizó sus actividades económicas en el negocio de la coca y la minería ilegal (2020). Por otro lado, la FIP, consignó: «El Eln ha pasado de tener una alta dependencia de recursos financieros provenientes del secuestro y la extorsión –incluyendo la afectación a la industria petrolera–, a la diversificación de fuentes, ampliando su influencia en el narcotráfico, la minería ilegal y el contrabando» (2020, 22). De hecho, como se observó en la Figura 39, el secuestro se ubicó en el cien por cien de esta

acción durante 2002, tuvo un descenso sustancial hasta ubicarse en el 3 por ciento en 2007, y mantenerse en ese mínimo nivel hasta 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la Figura 42, se registró el comportamiento del indicador financiero utilizando como referencia el porcentaje de cultivos de hoja de coca en el periodo de estudio. El incremento sustancial se dio desde 2013 y hasta el 2015. El porcentaje de cultivos creció en tan solo dos años en un 65 por ciento. Esta tendencia se mantuvo en aumento hasta alcanzar el cien por cien en 2017, cuando los cultivos ascendieron a 171.000 hectáreas.

**Figura 42**

*Porcentaje cultivos hoja de coca, 2002-2018*



Fuente: elaboración propia.

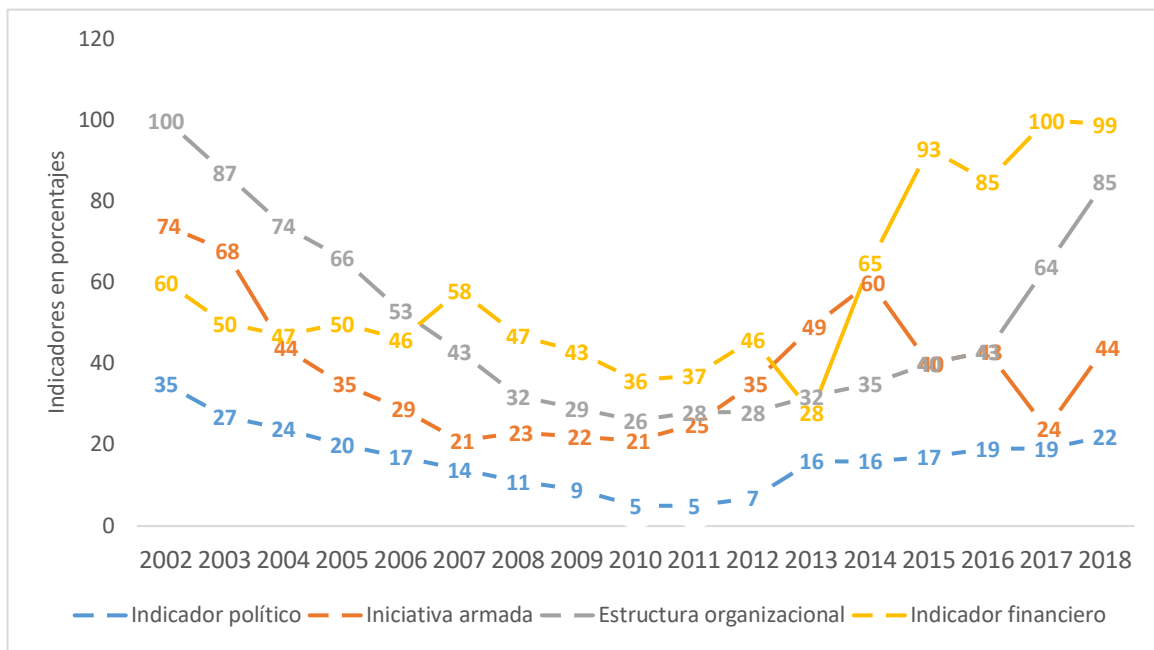
En la Figura 43, se muestran los cuatro indicadores obtenidos para determinar la línea estratégica del Eln de 2002 a 2018. El indicador político es el más débil de los cuatro durante todo el periodo de estudio, lo cual argumenta aún más la poca incidencia que el Eln ha logrado en la población, y en consecuencia, al igual que las Farc, porque nunca lograron trascender como un movimiento insurgente. De hecho, los indicadores que jalonan el fortalecimiento de



esta guerrilla a partir de 2014 y 2016 son el financiero y el de la estructura organizacional por las razones ya mencionadas en apartados anteriores. Se destaca que estos indicadores, fueron priorizado por el Eln en su surgimiento, incluso en forma superior a la iniciativa armada, la cual la ha utilizado como elemento de presión en determinados momentos del periodo de estudio, como se condensa en la Figura 43.

**Figura 43**

*Indicadores estrategia Eln, 2002-2018*



Fuente: elaboración propia.

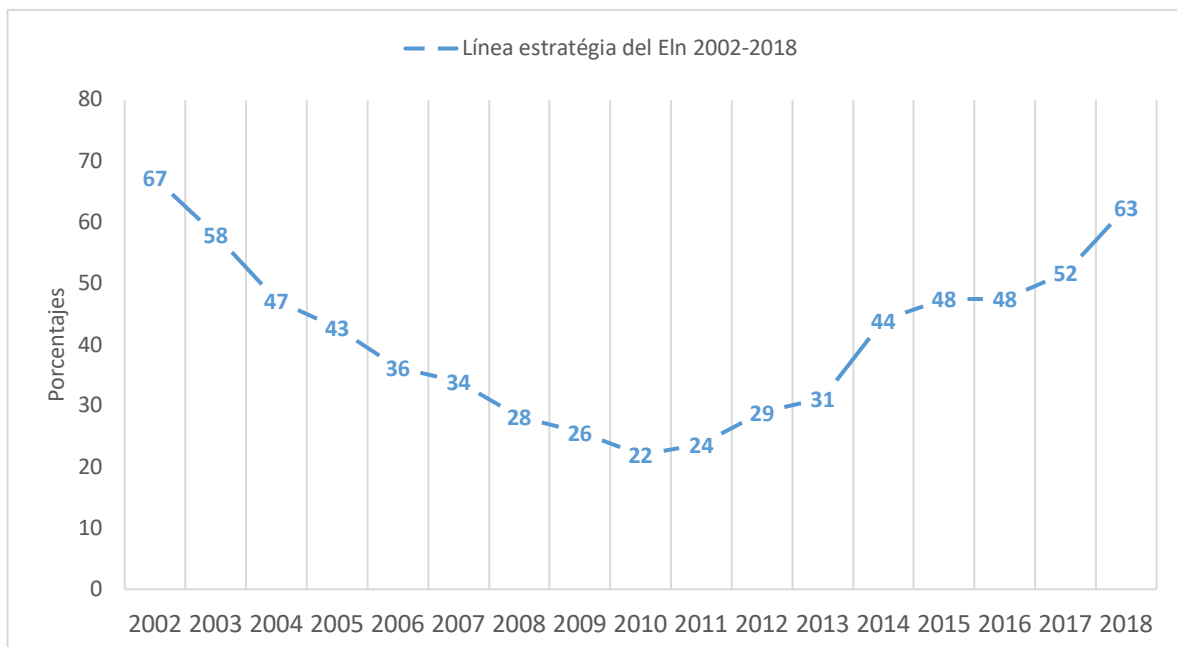
Una vez se determinaron los cuatro indicadores anteriores en forma porcentual, se obtuvo su media aritmética para determinar finalmente la línea estratégica del Eln 2002-2018, consignada en la Figura 44. En 2010, con un debilitamiento estratégico del 22 por ciento, el Eln se encontró en el nivel más bajo de su organización, similar al ocasionado por la operación Anorí en 1973, cuando el Gobierno logró darle un golpe contundente y esta guerrilla sufrió el peor desastre de su historia (Cinep, 2019).

Sin embargo, el Eln inició a su favor una recuperación igualmente histórica. En poco tiempo de fortalecimiento estratégico, desde 2013 al 2018, logró pasar de 31 a 63 por ciento, respectivamente. En consecuencia, se aprecia en este análisis cuantitativo y cualitativo, que

el Eln después de ser derrotado y debilitado estratégicamente, aprovechó las oportunidades brindadas por los acuerdos de paz del Gobierno con las Farc para su recuperación y resurgimiento como guerrilla. Situación y evidencias que contribuyeron a soportar la tesis de la presente investigación, en el sentido que el gobierno colombiano descuidó la ESN durante el proceso en mención, mientras los Gao, en este caso el Eln, se fortalecían como agentes propiciadores de criminalidad y, en consecuencia, el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país.

**Figura 44**

*Línea estratégica Eln, 2002-2018*



Fuente: elaboración propia, a partir del modelo para determinar la línea estratégica de la insurgencia (Segura, 2020).

Una vez hallada la línea estratégica del Eln del periodo de estudio, se procede a realizar el análisis de las variables determinantes, segundo paso del método propuesto. *La línea estratégica del Eln* sirve para estudiar la ESN 2014-2018, en el tercer y último paso del método en mención.

## 2.2. Matriz para contrastar variables determinantes de la ESN 2014-2018

En la matriz de la Tabla 3, se hallan las *variables determinantes* obtenidas en el Capítulo 2. El propósito de este apartado es contrastar que estas variables aplican igualmente para investigar la ESN 2014-2018 (Tabla 7). La matriz ha sido diligenciada en la parte final del capítulo, por cuanto es necesario el análisis cualitativo y cuantitativo de cada una de las variables. Sin embargo, se consigna en el presente apartado para que sirva de hilo conductor del *análisis y evaluación* de la ESN. Asimismo, como ya se advirtió, la ESN se centra principalmente contra las amenazas a la seguridad nacional producidas por: el Eln, como principal actor del momento; los otros Gao, incluyendo los Grupos Armados Organizado Residuales de las Farc (Gao-R); y el narcotráfico como principal factor propiciador de inseguridad.

**Tabla 7**

*Matriz para contrastar las variables determinantes ESN, 2014-2018*

Elementos fundamentales de una ESN	Variables determinantes de una ESN	Áreas de impacto de interés nacional (extractadas de la Constitucional Nacional)	ESN 2014- 2018
<i>Los fines</i> (los objetivos)	1. Decisión política del gobierno	Establecer la seguridad como un <i>fin</i> y objetivo del Estado	Para la presente investigación, esta columna se diligencia en el Capítulo.
	2. Legitimidad	Apoyar a la población. Buscar la <i>legitimidad</i> centro de gravedad de la estrategia	
<i>El modo</i> (la estrategia-método)	3. Estrategia integral y coordinada, y fortalecimiento de las instituciones del Estado	Integrar y coordinar la acción del Estado	
	4. Control estatal del territorio	Garantizar la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional	
	5. Neutralización de la amenaza para la recuperación del ambiente de seguridad	Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares	

	6. Diplomacia para la seguridad nacional e internacional	Promover la integración regional y la seguridad internacional. Buscar el apoyo internacional en términos de legitimidad y recursos	
<i>Los medios</i> (los instrumentos)	7. Recursos que garanticen la implementación de una ESN	Garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia	

Fuente: elaboración propia.

### 2.3. Análisis y evaluación de la ESN 2014-2018

En el presente apartado se realiza el análisis y evaluación de la ESN 2014-2018, teniendo como referencia las siete variables determinantes identificadas en la ESN 2000-2014, en el Capítulo 3 y consignadas en la Tabla 7, segunda columna. Además, también se emplea, como herramienta de análisis, la línea estratégica del Eln 2002-2018, determinada en los apartados anteriores.

#### 2.3.1. Variable de decisión política

La *variable de decisión política* para el diseño de una ESN de un gobierno, de acuerdo con la experiencia del periodo 2000-2010, considerada en el capítulo anterior, está conformada principalmente por dos elementos: la promulgación de la política mediante documentos rectores, y el liderazgo desde el jefe del Estado y sus instituciones para ser realidad dicha política.

En cuanto a los documentos rectores se revisaron: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) «Todos por un nuevo país», y la «política de defensa y seguridad (PDS) Todos por un nuevo país», del presidente Santos para el periodo 2014-2018. El primero, como uno de los documentos de mayor nivel e importancia del Estado colombiano, provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente, a través de su equipo de Gobierno, para garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos de su programa de gobierno.

El PND 2014-2018, tuvo como propósito construir una Colombia en paz, equitativa y educada. Para alcanzar dicha intención determinó cuatro objetivos: (a) erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada, (b) reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos, (c) reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad, y (d) promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.

El plan tuvo cinco estrategias transversales para apoyar el logro de los tres objetivos, la cuarta estrategia se relacionó con algo de seguridad: «Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz». Y como «soporte fundamental de este pilar, y su sostenibilidad en todo el territorio», con el propósito de «garantizar la convivencia pacífica, la seguridad pública, la seguridad ciudadanía, la defensa nacional y la desarticulación de las redes de criminalidad y economía ilegal» (DNP, PND, 2015, 23-28). Ninguno de ellos relacionados directamente con las principales amenazas a la seguridad nacional.

A pesar de que era el mismo Gobierno en un segundo periodo presidencial, *la variable de decisión política*, plasmada en el PND 2014-2018 tuvo un giro de 180 grados al del PND 2010-2014, en su enfoque sobre la seguridad. En el primer periodo de Santos Calderón, el PND tuvo también un propósito general: «más empleo, menos pobreza y más seguridad». Como se aprecia, incluyó la seguridad en el espíritu del plan, diferenciándose del PND 2014-2018, la cual estaba ausente. Asimismo el plan, fue concebido sobre tres pilares, uno de ellos era la estrategia de consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia (2011, 24).

Según el documento del PND, consolidar la paz significaba garantizar el Estado de Derecho y, este a su vez, era el afianzamiento de la seguridad en todo el territorio nacional. De hecho, en un capítulo completo del mismo documento se formularon lineamientos estratégicos para fortalecer la seguridad: (a) lucha contra los grupos armados y el crimen organizado, (b) consolidación y fronteras, capacidades estratégicas, y (c) seguridad

ciudadana (DNP, PND, 2011, 500). Por el contrario, en el PND de 2014-2018 el concepto de «estrategia de seguridad» se limitó solo a enunciar, a la seguridad pública y ciudadana, la defensa nacional y la desarticulación de redes de criminalidad y economía ilegal. Consignado en tres renglones, mientras que en el anterior fue escrito en todo un capítulo de más de veinte páginas (2014, 28).

Así como la variable de la decisión política en el PND 2014-2018 se apartó de la seguridad, como pilar fundamental de la paz, lo propio lo haría en consecuencia la política de defensa y seguridad (PDS) del mismo Gobierno. La PDS, elaborada por el MDN, y con el lineamiento estratégico del PND, formuló la política de seguridad del Gobierno en su periodo. Ante la ausencia de un documento de ESN, la PDS hizo sus veces en Colombia, aunque presentó limitaciones por cuanto esa política fue formulada solo por el sector defensa, impidiendo emitir directrices a los demás sectores de gobierno. Si se analiza la PDS de los dos gobiernos de Santos, igualmente se encuentran amplias diferencias. En la PDS 2010-2014 se denominó la «política integral de seguridad y defensa para la prosperidad» (PISDP), y fue concebida como una ESN para neutralizar cualquier amenaza proveniente de cuatro factores principales de riesgo: los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales (PISDP, 2011, 19).

Habría cambios en la PDS de 2014 cuando se consigna: «Las Fuerzas Armadas de Colombia seguirán teniendo un rol primordial en el proceso de contribuir a la paz, ser garantes de esta, luchar contra el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa de la soberanía» (MDN, 2016, 2).

No hay una directriz contra los Gao (Eln, disidentes de las Farc y bandas criminales), grupos que son diferentes al crimen organizado. De hecho, esta política de seguridad tampoco hace un análisis de esta amenaza como sí lo contempló la PISDP de 2010. Además, esta última política formuló entre sus seis objetivos, cuatro estrategias definidas sobre el tema de la seguridad (PISDP, 2010, 30 y 31). Este objetivo y estrategias están ausentes en la PDS de 2014-2018, a pesar de los retos en seguridad que tenía para la época el país.

Teniendo en cuenta tanto el PND como la PDS del presidente Santos en sus dos periodos, la variable de la decisión política tuvo cambios sustanciales en la ESN. En el primer periodo, la paz se concibió como la consolidación de una ESN exitosa de muchos avances en la primera década desde 2000. En el segundo periodo, la ESN se abordó tan solo como un soporte para la paz. Es decir, en la primera la paz era un fin que debía ser construida y soportada en tres pilares en los cuales la ESN era uno de ellos. En la segunda, había que construir nuevamente la paz soportada en diferentes pilares; la ESN era tan solo un apoyo transversal a esos pilares, pero no era uno de ellos.

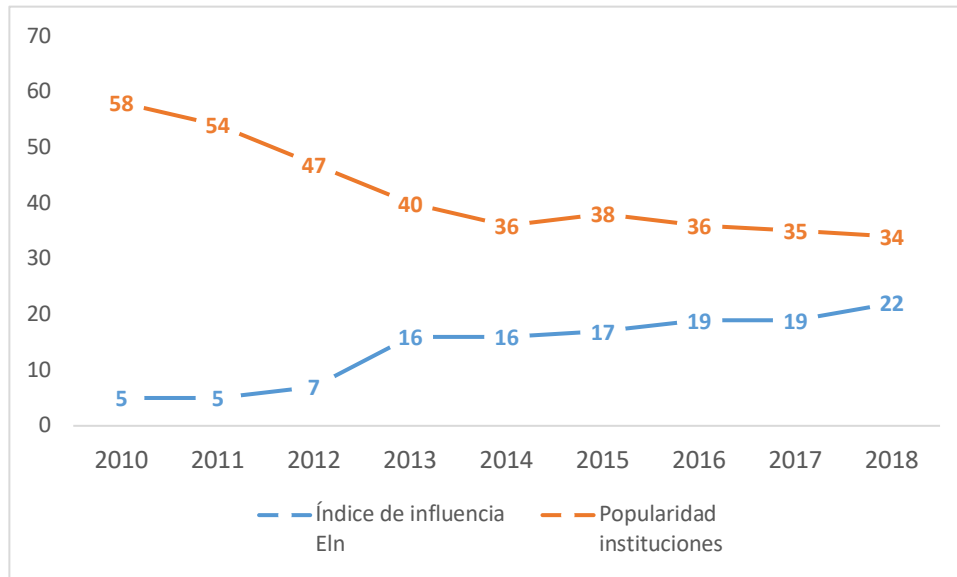
Asimismo, se analizó que tampoco tuvieron en cuenta el nuevo contexto de la seguridad con el complejo reto con el crecimiento de los Gao y el incremento del narcotráfico como generadores de más violencia, temas examinados al comienzo de este capítulo. Por ejemplo, no se formuló una sola directriz que apuntara a la desarticulación, o neutralización de estos grupos. Es más, tampoco se tuvo la visión de los nuevos retos como las zonas desalojadas por las Farc, ni la dinámica de los demás Gao por la disputa de esos territorios. La variable de la decisión política en términos de seguridad se concentró especialmente en las negociaciones en La Habana entre el Gobierno y las Farc. La seguridad pasó a un segundo plano como bien público necesario en todo momento.

### **2.3.2. Variable de la legitimidad**

Como se mencionó en el Capítulo 2, la variable de *la legitimidad* se entiende como el reconocimiento y aceptación en la relación entre un gobierno y sus gobernados dentro de un sistema democrático. Además, que esta variable se constituye en el centro de gravedad de las estrategias tanto de un gobierno como la guerrilla (Ospina Ovalle, 2014, 5). Para el caso del gobierno y siguiendo con la metodología, se escogió como una de las herramientas de análisis la aceptación y reconocimiento de la población sobre las principales instituciones de gobierno. Esta imagen favorable o desfavorable se hizo igualmente con los estudios de la firma Invamer Gallup Poll. Los datos recopilados para el caso del Gobierno 2010-2018, se registran en la Figura 45.

**Figura 45**

*Imagen favorable instituciones Estado y Eln 2010-2018*



Fuente: elaboración propia, en el caso de la popularidad de las instituciones, se construyó con los estudios de Invamer Gallup Poll. Y elaboración propia, también para el caso del índice de influencia, con la metodología propuesta en la presente investigación.

En la Figura 45, la popularidad del gobierno, a través de sus instituciones tiene una tendencia decreciente entre los dos periodos comparados: 2010-2014 y 2014-2018. Se deduce, igualmente, que la media porcentual para el primer periodo es del 50 por ciento y para el segundo del 35 por ciento. Es decir, se registraron 15 puntos porcentuales de diferencia entre los dos periodos. Lo cual demuestra que la variable de legitimidad del gobierno se debilitó en 15 puntos porcentuales. De hecho, como se apreció en el apartado del *nuevo contexto*, al principio del presente capítulo, todos los Gao incrementaron abruptamente sus acciones violentas llevando a un ambiente de inseguridad en la población; lo que también se manifestaría en la sensación de los colombianos cuando consignan en general, que la situación del país está empeorando (Figura 46).

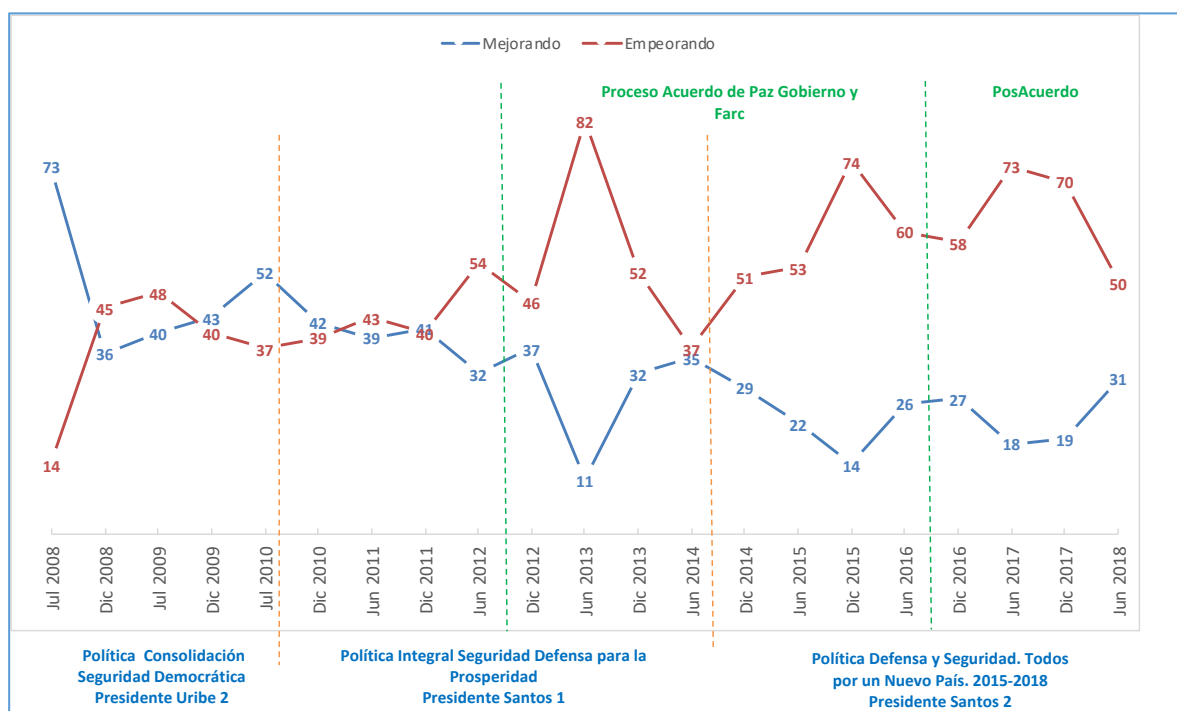
También se registra en la Figura 45, que mientras, la legitimidad del gobierno se debilita, el índice de influencia del Eln aumenta. Como se observó en apartados anteriores, en el caso del Eln no se tenían estudios como los de Invamer para conocer su popularidad. Estos estaban concentrados en las Farc como actor principal. Por esta razón se ha utilizado la metodología



propuesta del índice de influencia en relación con la presencia del Eln en el territorio. Este índice aumenta sustancialmente a partir de 2013 al pasar del 7 por ciento al 16 por ciento en un solo año. Época que coincide con el inicio del proceso del acuerdo de paz entre el Gobierno y las Farc. El Eln aprovecha ese contexto para fortalecer su estrategia en la búsqueda de mayor legitimidad ante la población. El centro de gravedad fundamentado en la variable de legitimidad se fortalece para el Eln, mientras que para el gobierno se debilita. De hecho, esta situación repercutiría también en la percepción adversa de los colombianos sobre la situación en general del país, consignada en la Figura 46.

**Figura 46**

*Percepción situación en general de los colombianos, julio 2008-junio 2018*



Nota: la pregunta formulada por Invamer fue ¿considera usted que la situación en general en Colombia está mejorando o está empeorando? Datos en porcentajes.

Fuente: elaboración propia, con información de Invamer (2020).

Se puede apreciar en la misma Figura 46, que existía un optimismo moderado en término general de los colombianos por los resultados de, especialmente, en la ESN hasta el inicio del primer periodo del presidente Santos. Incluso en los primeros años del mismo presidente.

Pero a partir de 2013, ese optimismo se revierte negativamente hasta un nivel récord de todo el periodo de estudio, al registrar que la situación del país se ha desmejorado en el 82 por ciento de los encuestados. Incluso una vez firmado definitivamente el acuerdo entre el Gobierno con las Farc en diciembre de 2016, la desconfianza de los colombianos vuelve a incrementarse al pasar del 58 por ciento para la fecha al 73 por ciento a junio de 2017. Situación que permanece en forma similar por el resto de este año.

De acuerdo con lo investigado en el presente capítulo, la debilidad en variable de *la legitimidad* estaría justificado por la inseguridad incrementada en los mismos periodos coincidentes desde 2013 y propiciada por los Gao, como se consignó en la parte inicial del capítulo; la falta de una ESN que detuviera ese incremento de inseguridad, evidenciado en la debilidad de la variable de *la decisión política*, ya abordada; y por último, la desconfianza de la mayor parte de los colombianos en la forma cómo el Gobierno realizó el proceso del acuerdo con las Farc.

Esa desconfianza quedó puesta de manifiesto con los resultados del plebiscito para refrendar los acuerdos de paz que el Gobierno había negociado con las Farc, el 2 de octubre de 2016. Precisamente lo que buscó el Gobierno con el plebiscito era legitimar lo acordado con las Farc. Sin embargo, con un 50,2 por ciento de los votos válidos a favor del «No», los colombianos rechazaron los acuerdos. Algunos trabajos como el realizado por Basset sobre «Las claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia» han desvirtuado que los resultados fueron influenciados sustancialmente por las dinámicas políticas, desinformación o manipulación. Por el contrario, el estudio de Basset concluyó que «la victoria del No se debe al voto de los sectores populares urbanos, periurbanos y de las ciudades intermedias» (2018, 12). Se evidencia que el plebiscito expresó en su mayor parte una objetividad mucho mejor que aquellas mostradas en las contiendas electorales tradicionales, y en las cuales normalmente existen intereses políticos y son objetos de manipulación con los electores.

El plebiscito de 2016 evidenció la desconexión del gobierno con el país real y sus preocupaciones. La variable de *la legitimidad* detallada en capítulos iniciales, como la cohesión de gobierno-gobernados y que constituye el punto central de la relación sociológica

(Ospina Ovalle, 2014, 5), estuvo debilitada especialmente en el segundo periodo del presidente Santos. No solo ante su principal bandera política relacionada con el acuerdo con la Farc, sino también y en consecuencia para hacer frente a la nueva problemática creciente de la inseguridad. Paradójicamente, el acuerdo de paz que tenía como fin último garantizar la seguridad de la población, se estaba convirtiendo en la mejor oportunidad estratégica para los Gao en conseguir sus intereses y generar un ambiente de inseguridad, ante la falta de una ESN del Gobierno que les hiciera frente.

### ***2.3.3. Variable estrategia integral y coordinación, y fortalecimiento instituciones del Estado***

La *variable de la estrategia integral y coordinación, y el fortalecimiento de las instituciones*, significa en una ESN contar con la participación, no solo de la Fuerza Pública sino también de las demás instituciones del Estado en forma coordinada y con instituciones fortalecidas. EL propósito como se consignó en el Capítulo 3 es lograr un trabajo sistémico para optimizar los recursos limitados, facilitar la articulación de las instituciones y producir una sinergia que permitiera una estrategia eficaz, donde el liderazgo del gobernante juega un papel determinante. En este apartado se demuestra que esta variable también tuvo un giro sustancial en la ESN entre los dos periodos del presidente Santos.

En cuanto a la *integración y coordinación*, se aprecia en las dos políticas de defensa y seguridad, que dichos conceptos están incluidos. Sin embargo, mientras que en el primer periodo, la *integración y coordinación*, es uno de sus objetivos primordiales, en el segundo, solo se concibe como secundario. En la PISDP 2010-2014, el concepto se establece desde el mismo título: «Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad». Concepto desarrollado también en el Capítulo 2 del PISDP «La responsabilidad del sector defensa y seguridad en la ESN para la prosperidad», en la cual lo explica, lo argumenta y lo demanda, cuando señala que «se requiere un accionar integrado y creciente de las otras instituciones del Estado y de la comunidad» (PISDP, 2011, 22-22). Además, explica y da las directrices textuales y esquemáticas de cómo debe ser la integralidad y coordinación con las demás instituciones desde el Ejecutivo, a través de los ministerios de Defensa, Interior, Justicia, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, y Departamento Nacional de Planeación

(DNP); en el campo Judicial, a través de la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura; en el Legislativo; con los organismos de control del Estado; y con otros, como la ciudadanía y la empresa privada.

En el caso de la política de defensa y seguridad «Todos por un nuevo país» (PDS) para el periodo 2015-2018, como ya se comentó, la integralidad tuvo un papel secundario. De hecho, no aparece en el propósito de la política, no forma parte de sus cinco principios rectores, no está enunciada en el objetivo general de la política, en el cual solo se contempla a la Fuerza Pública, y tampoco es parte central en ninguno de sus nueve objetivos estratégicos (PDS, 2015, 2-33). La variable de la estrategia integral y de coordinación estuvo ausente en la PDS del segundo periodo de Juan Manuel Santos, a pesar de que fue un pilar en las estrategias tanto del primer periodo de Santos (2010-2014) como en los dos gobiernos precedentes del presidente Uribe (2002-2010).

Pero la ausencia del concepto de estrategia integral no solo se registró en los documentos rectores de la política, también en la práctica se notó su ausencia. Varios programas liderados por el MDN, con el acompañamiento de otras instituciones y ministerios se fueron reduciendo desde 2015, y en 2016 dejaron de existir. Ejemplo de ello, fue el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), analizado en el Capítulo 3. Este centro fue uno de los ejemplos de la estrategia integral con la participación de varias agencias del Estado además de la Fuerza Pública<sup>42</sup>. Asimismo, el Programa de Prevención de Reclutamiento fue perdiendo fuerza, a pesar de que aún no se había firmado el acuerdo y la existencia, resurgimiento y aparición de otros Gao. Por último, los grupos de apoyo a los comandantes (Gac), asignados a cada división del ejército, y otros tantos destinado a la coordinación con las autoridades locales, regionales y nacionales, las acciones en apoyo a las comunidades y esencial en el apoyo a las entidades judiciales para la judicialización, y que obtuvieron resultados en el primer periodo de Santos, poco a poco dejaron de existir.

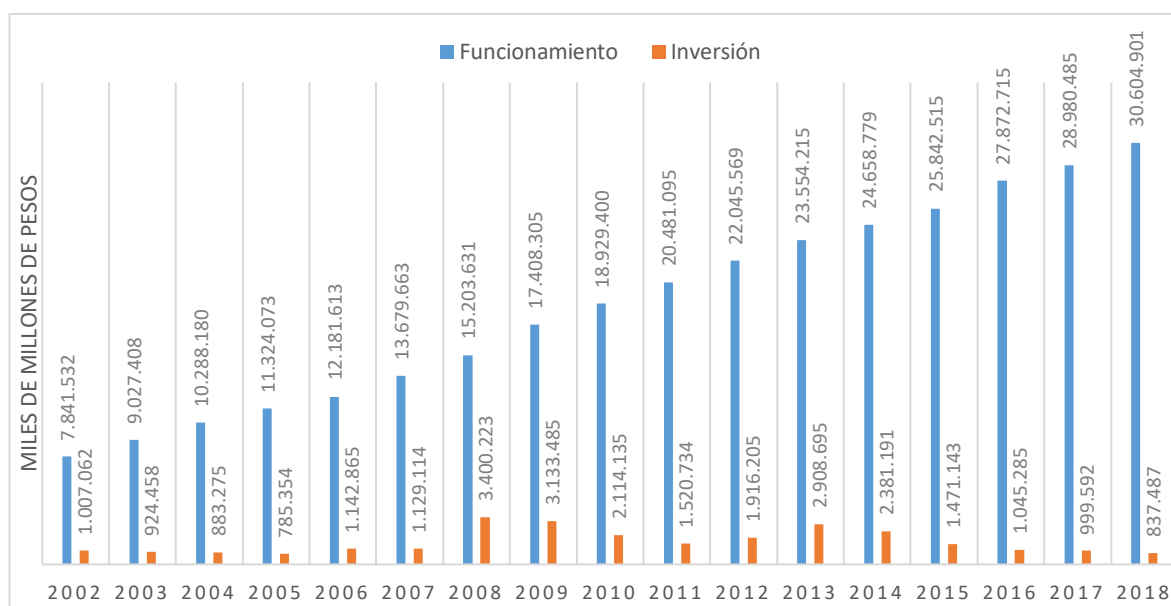
---

<sup>42</sup> Entrevistas a general Alfonso Lasprilla Villamizar, comandante del Ejército 2014-2015 (Bogotá, 4 de diciembre de 2019), y a Carlos Rojas Tirado, comandante de la Fuerza Conjunta Omega (Bogotá, 24 de junio de 2020).

En el caso del *fortalecimiento de las instituciones* relacionadas con la ESN, también esta variable se vio sustancialmente afectada entre en el segundo periodo del presidente Santos. Como ya se observó, la ESN estuvo bajo la responsabilidad exclusiva del sector defensa, las directrices para los sectores de gobierno era muy limitada en términos de seguridad. La estrategia o la PDS 2015-2018 no eran integrales como en los periodos de gobierno anteriores. En consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones para la ESN del periodo, igualmente fue limitada y centrada en el MDN. Una de las herramientas estudiadas es la inversión que tuvo el sector durante estos periodos, por cuanto esta es la que permite especialmente hacer los programas de fortalecimiento de la institución a través de la compra de equipo militar, para mantener y o aumentar las capacidades de la Fuerza Pública. Así como también el desarrollo de programas especiales y estratégicos de la seguridad y defensa. En la Figura 47, se precisa el comportamiento de la inversión desde 2002 hasta 2018.

**Figura 47**

*Distribución presupuesto seguridad y defensa, 2014-2018*



Fuente: elaboración propia, con información del MDN.

En 2002 la inversión representó el 12,8 por ciento del gasto en funcionamiento. En términos generales, la suma de los dos conforma el presupuesto total para cada año. Para

2010, la inversión representó el 11,16 por ciento; para 2014, el 9,6 por ciento; y para 2018, el 2,7 por ciento. Es decir, entre los dos periodos de Santos Calderón se registró una diferencia sustancial de 6,9 puntos, mientras que la diferencia en los periodos precedentes, incluyendo la del mismo primer periodo de Santos, osciló un poco más de 1 punto. Aunque se profundiza un poco más en el presupuesto del MDN, cuando se aborde la *variable financiera*, se infiere que la reducción presupuestal afectó en el segundo periodo de Santos, el fortalecimiento de la variable y en consecuencia el apoyo requerido de esta para la ESN.

Esta situación la corroboró la Contraloría General de la República (CGR) mediante el informe «Pie de fuerza militar y capacidades de las Fuerzas Militares en la disminución del conflicto y la construcción de la paz 2008-2017» de 2018, el cual advirtió sobre la reducción presupuestal y otras situaciones que podrían afectar la seguridad.

En este informe se consignaron, entre otras, las siguientes conclusiones relacionadas con el tema de estudio: (a) Se reconoce la necesidad del empleo del ejército para enfrentar la prodigalidad de las amenazas graves o inminentes de la situación actual del país, el Gobierno recurre con frecuencia a esta institución para atender asuntos relacionados con el orden público o la seguridad ciudadana, combatir el crimen organizado y el narcotráfico, además de otras tareas de emergencias relacionadas con la atención de los desastres, protección al medio ambiente y apoyos logísticos en respaldo a otros programas de gobierno. (b) El pie de fuerza presentó una disminución del 13 por ciento entre 2008 y 2017, el mantenimiento de los efectivos se logró hasta 2014, pero a partir de ese año se evidencia una reducción constante. (c) La reducción de efectivos se concentró en los soldados o infantes bachilleres regulares y campesinos, representando este grupo una reducción del 32 por ciento. (d) El presupuesto asignado para las Fuerzas Militares entre 2014 y 2018 tuvo una disminución del 22,3 por ciento. (e) La reducción sustancial de proyectos de acción integral encaminados a mejorar el tejido social y a suplir necesidades del Estado a las comunidades afectadas, al pasar de 158.457 millones de pesos en 2014 a 2.881 en 2015, representando una disminución del 98,2 por ciento; en 2016 no se registró asignación para este rublo, y en 2017 se asignaron 590 millones, representando una reducción del 99,6 por ciento con respecto a lo asignado en 2014 (Contraloría General de la República, 2018, 1-91).

Lo anterior evidencia que la variable de *la estrategia integral, coordinación y fortalecimiento de las instituciones*, estuvo ausente en el segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos. Las decisiones tomadas en sus políticas de seguridad y consignadas tanto en el PND como en la PDS 2015-2018, y los resultados del estudio realizado por la CGR en la disminución sustancial del presupuesto, del pie de fuerza y los programas de acción integral, demuestran que la ESN pasó a un segundo plano en el segundo periodo. Esto indica como si el Gobierno de Santos le apostó a la solución de los retos de la seguridad al acuerdo del paz con las Farc, sin tener en cuenta las dinámicas e intereses de los otros Gao.

Además, si bien es cierto que no se presentó una necesidad de crear nuevas unidades como se hizo en la primera década de 2000, no es menos cierto que al menos se necesitaban mantener las unidades ya creadas y las capacidades alcanzadas con mucho esfuerzo y recursos en los últimos catorce años. Incluso, la reducción del pie de fuerza fue una decisión que afectó el control territorial, para evitar lo que a todas luces se advirtió en la dejación de los territorios donde las Farc tenían presencia, como resultado del mismo acuerdo. Tema que es estudiado en el siguiente apartado con la variable *control estatal del territorio*.

#### **2.3.4. Variable control estatal del territorio**

Se recuerda que en la variable *control estatal del territorio* se desarrolló la forma como la ESN debió garantizar la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La idea de esta línea estratégica consistió en proteger a la población de los Gao y mantener y restablecer la autoridad de las instituciones democráticas para permitir la apuesta del Estado en sus políticas públicas.

En este apartado también se demuestra el debilitamiento de la variable *control estatal del territorio* en el segundo periodo del Gobierno de Juan Manuel Santos 2015-2018, por su apuesta exclusiva en el proceso del acuerdo de paz con las Farc, afectando la ESN. Este trabajo no pretende analizar el acuerdo de paz con las Farc como tal; sin embargo, es

importante identificar las decisiones del gobierno en ese contexto que pudieron debilitar la política de seguridad para los colombianos, con serias dificultades no solo para ese periodo, sino también para el futuro del país.

Se consignan los siguientes tres argumentos para ser explicados ampliamente en el presente apartado: la falta de control estatal efectivo en los territorios dejados por la Farc, para su concentración en cumplimiento de los acuerdos con el Gobierno; el debilitamiento del pie de fuerza y el empleo de las fuerzas militares en tareas secundarias de la seguridad, dejando de lado su principal tarea en el control del territorio con presencia de los Gao; y el incremento de cultivos ilícitos, a raíz de la suspensión de la aspersión aérea y la disminución del control por parte de la Fuerza Pública.

A partir del 31 de enero de 2017 las Farc iniciaron su concentración en las 26 zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), como el primer paso para la implementación de los acuerdos firmados finalmente el 24 de noviembre de 2016. Desde agosto de 2014, se inició el planeamiento de cómo sería el abandono de las áreas donde las Farc tenían presencia y como se iba a realizar la concentración en las ZVTN. Para lograr este objetivo, el Gobierno nombró a un grupo de generales de la Fuerza Pública para que viajaran a La Habana con el fin de coordinar con las Farc y lograr dentro del acuerdo, los protocolos adecuados. Estos delegados del gobierno conformaron la Delegación del Gobierno para la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto (DG-STFC)<sup>43</sup>, la cual inició actividades desde marzo de 2015.

Es decir, se contó con la información adecuada, oportuna y el tiempo suficiente para diseñar estrategias con el fin de garantizar el control estatal en las áreas abandonadas por las Farc para esa época. Además, Colombia disponía de una amplia experiencia en los procesos

---

<sup>43</sup> La DG-STFC fue nombrada mediante Resolución presidencial 227 del 22 de agosto de 2014. Los integrantes de la subcomisión la conformaron seis generales y oficiales de insignias de cada una de las Fuerzas Armadas, siete oficiales superiores, dos asesores de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y un asesor externo. Los temas de trabajo fueron: cese al fuego bilateral y definitivo, actos prohibidos y permitidos, comisión de verificación y monitoreo, dejación de las armas, y desmovilización y reinserción. El inicio de las actividades por la subcomisión y mesa de trabajo en La Habana fue el 5 marzo de 2015 (entrevista mayor general Carlos Rojas Tirado, quien hizo parte de la DG-STFC, concedida el 24 de junio de 2020).



de desarme, desmovilización y reinserción (DDR). Según el trabajo de Ugarriza, Cotrina y Sequera (2013, 172), desde la década de 1980, se han llevado a cabo cinco procesos con diversos Gao, sin contar el proceso realizado con las Auc. En estos procesos, era estratégico buscar rápidamente la estabilidad en seguridad de las áreas donde estos Gao delinquían. Incluso, parte del compromiso de estos grupos era entregar información de valor que permitiera y facilitara el control territorial: la entrega de la Inteligencia de área de interés, el conocimiento de las redes que utilizaban el grupo desmovilizado o la de otros Gao, la información de los corredores de movilidad, y el sistema logístico, entre otros. Este compromiso básico pero sustancial durante el acuerdo con las Farc, no fue obtenido para la Fuerza Pública responsable de la ejecución de la ESN.

Para 2015, previo a la declaración del cese bilateral del fuego, las Farc tenían presencia con 70 estructuras en 242 municipios, cerca del 22 por ciento del total en el país (Ávila, A., 2019, 450). Como ya se mencionó, las Farc ocuparon 26 ZVTN, de tal forma que el territorio abandonado y representado en los 242 municipios era un reto en seguridad para el Gobierno y la Fuerza Pública del momento. Por este motivo, el segundo argumento se relaciona con el debilitamiento del pie de fuerza y el empleo de las Fuerzas Militares en tareas adicionales y diferentes a su principal misión con el control del territorio.

Como ya se dijo, según la CGR el pie de fuerza se disminuyó en un 13 por ciento, especialmente a partir de 2014, y esta reducción afectó en 32 por ciento el número de soldados. Los soldados profesionales y regulares son los que hacen la principal tarea de control territorial. Pero a esta reducción se le sumó la sensible tarea dada al ejército de asegurar las ZVTN, con 26 batallones de combate terrestre (Bacot), uno por cada zona, y completos al cien por cien con soldados profesionales de la mayor experiencia en combate. Estas unidades sumaron 10.557 hombres entre cuadros y soldados. La Armada Nacional aportó 936 hombres y la Policía hizo lo propio con 2303 miembros de su institución. El Ejército se vio en la obligación de reorganizarse extrayendo sus mejores hombres de varias unidades elites que cumplían tareas ofensivas en la ESN, en especial, de las brigadas móviles que operaban en las áreas críticas donde las Farc acababan de abandonar.

A las dos situaciones anteriores se sumó el tema de la nueva política del gobierno en las drogas ilícitas. La política de drogas fue un tema central en las negociaciones con las Farc. El acuerdo de paz definió la creación de un «Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito» (PNIS), que debería estar articulado a la Reforma Rural Integral (RRI), y cuyo objetivo era dar condiciones de bienestar a los campesinos vinculados a la economía de la coca para así lograr una *solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos ilícitos*. En ese sentido un año antes de la firma del acuerdo, el Gobierno cambió la estrategia contra las drogas dándole un enfoque exclusivo al tema de la erradicación voluntaria bajo acuerdos comunitarios. Como menciona el trabajo de Vargas y otros, la nueva estrategia contra los cultivos ilícitos se enfrentó ella misma ante dos visiones que la hicieron inviable desde el principio:

El diseño del PNIS, que se derivó del punto 4 del acuerdo de paz y que se anunció en 2014, pretendía hacer compatibles dos visiones distintas para enfrentar el problema de los cultivos ilícitos. Por un lado, la apuesta de construcción de Estado de largo aliento, expresada en la proverbial «transformación estructural» del campo colombiano y de los territorios cocaleros prometida en la Reforma Rural Integral. Por el otro, la exigencia de inmediatez de la sustitución y erradicación de los cultivos ilícitos que ofrecía asistencia económica mínima (subsidios y proyectos productivos) a los campesinos con la condición de que primero arrancaran sus matas de coca (Vargas et ál., 2019, 115).

Desde 2013 con el nombramiento de la Comisión Asesora para la Política de Drogas, la que recalcó la necesidad de distanciarse de las estrategias tradicionales y que a cambio se optara por un programa de beneficios económicos a los cultivadores, el Gobierno comenzó a socializar su nueva política entorno a las drogas ilícitas. Esto facilitó el acuerdo en el punto 4 con las Farc en mayo de 2014. Además, a estos eventos, se sumó la suspensión del glifosato en mayo 2015, según la investigación de Vargas et ál., fue el resultado más notorio de las presiones políticas y lo que implicó al presidente el incumplimiento de una de sus premisas en la negociación con la guerrilla: «nada está acordado hasta que todo este acordado» (Vargas, et ál., 126).

El tema del narcotráfico fue también central en la ESN entre 2002 y 2014, por cuanto representó el combustible de la violencia, la inseguridad y la corrupción. Este fenómeno complejo demandó estrategias integrales en las cuales el ejercicio de la autoridad del Estado actuara firmemente contra las actividades ilícitas, y además, se articulara con los programas

sociales de prevención y desarrollo. La ausencia de alguno de esos dos pilares garantizaba el fracaso de una estrategia eficaz.

La estrategia de aspersión área con glifosato involucró también una estrategia integral que incluía: erradicación voluntaria, erradicación forzosa con grupos de erradicadores, interdicción, lucha contra los insumos, y contra el comercio y la extinción de dominio (en el caso del lavado de activos), que arrojaron resultados evidentes en la disminución de los cultivos. De 163.000 hectáreas en 2000, se disminuyeron a 48.000 hectáreas en 2012, representando una reducción del 71 por ciento.

La suspensión de la aspersión aérea con glifosato para la destrucción de los cultivos ilícitos representó la puntada final para terminar con la estrategia contra las drogas que venía teniendo éxitos en forma gradual, pero eficiente desde el año 2000 hasta 2012. Desde 2014 surgieron una serie de conceptos emanados de las diferentes instituciones del Estado, que apoyaron la no aspersión de cultivos ilícitos: Consejo de Estado, Corte Constitucional, Ministerio de Salud y Consejo Nacional de Estupefacientes. El principal argumento se fundamentó en un estudio de la Agencia Internacional para el Estudio del Cáncer, en el cual se reclasificó al glifosato como una sustancia que podría producir ciertos tipos de cáncer. La decisión del Gobierno fue la de suspender la aspersión con la Resolución 2014 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social, y se formalizó en septiembre del mismo año (Vargas et ál., 2019, 115). Las consecuencias serían sustanciales como se analizará en el Capítulo 5.

Con el anterior panorama, unido al incremento de cultivos ilícitos a raíz de la suspensión de la aspersión aérea de los cultivos ilícitos y a la disminución en el pie de fuerza, situaciones concentradas en áreas críticas e históricas de violencia en Colombia, cabe aquí formular las siguientes preguntas: ¿por qué no se fortaleció, o al menos se mantuvo el control estatal del territorio ante la eminente situación en estas subregiones? ¿Por qué el Gobierno y su Fuerza Pública no tomaron las decisiones preventivas del caso? Parece que la respuesta lógica estaría en que el Gobierno confundió las premisas de un Estado de Derecho, en el cual la seguridad no se negocia.

Se puede afirmar entonces que por obtener el acuerdo de paz a toda costa, se descuidaron los demás temas y retos de la agenda de Gobierno y, principalmente, con un alto costo en el deterioro de la ESN. Paradójicamente, el Gobierno previó una estrategia para la firma del acuerdo con las Farc, pero dejó de lado la ESN con los retos propios del acuerdo. Se evidencia, como resultado, que la variable de *control estatal del territorio* se vio debilitada en la ESN entre 2014 y 2018, con consecuencias apreciadas hasta el momento y que se amplían en el siguiente y último Capítulo 5.

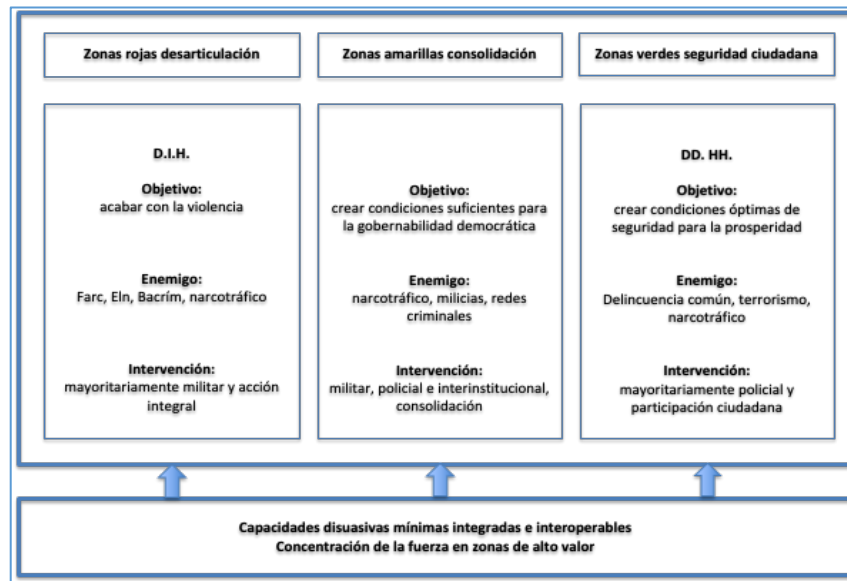
### ***2.3.5. Variable neutralización de las amenazas para la recuperación del ambiente de seguridad***

Proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, es el objetivo de la variable de la *neutralización de las amenazas* en un país democrático. Los diferentes periodos estudiados en la presente investigación así lo determinan. En este sentido los gobiernos diseñaron líneas estratégicas en aras de cumplir con dicho objetivo dentro de su política de seguridad. Incluso en el primer periodo del Gobierno Santos también se tuvo en cuenta. En la Figura 48, se resume el concepto estratégico de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (PISDP) 2010-2014. Este concepto parte del:

Reconocimiento que, si bien las condiciones de seguridad del país han mejorado dramáticamente durante los últimos años, la tarea aún no está concluida. La transformación de las amenazas y su adaptación a nuevos escenarios hicieron que migraran del ámbito nacional a otro principalmente regional (MDN, 2011, 23).

**Figura 48**

Concepto estratégico PIDSP, 2010-2014



Fuente: elaboración propia, información obtenida del MDN (2011, 25).

En la Figura 48, la PISDP identificó un enemigo, formuló unos objetivos y asignó responsabilidades a las instituciones del Estado, e incluso contempló el apoyo de la misma ciudadanía. Es decir, había una ESN que contempló sus elementos fundamentales como *los fines del Estado, el cómo, los medios* para neutralizar las amenazas en el contexto colombiano. La variable de la *neutralización de las amenazas* estaba identificada y tenía una participación central y determinante en la PISDP 2010-2014. Esta ESN bien implementada en los planes específicos en las Fuerzas Militares colombianas y en la policía nacional.

Durante este periodo y después de la creación de un Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI), se formularon dos planes: «Espada de Honor, para neutralizar a las Farc como un sistema más allá de su estructura militar; y Corazón Verde, para confrontar los nuevos retos de la seguridad ciudadana, típico en ambientes de posconflicto» (Pinzón Bueno, 2016, xxxiii). En estos planes también estuvieron determinados los elementos de una ESN, ya mencionados. Contemplaron el fortalecimiento institucional con la creación de doce FTC para atacar las áreas bases de las Farc existentes como la guerrilla activa para la época. Pero

también incluyó el objetivo de neutralizar la guerrilla del Eln, las Bacrim, el narcotráfico, la delincuencia común, las redes criminales y las milicias de las guerrillas. Es decir, los planes se formularon para atacar toda la amenaza identificada en la PIDSP e ilustrada en la Figura 48.

Como ya se mencionó en la variable de la *decisión política*, la PDS para el periodo de 2015-2018 estuvo carente de los elementos esenciales de una estrategia en seguridad. Esta ausencia también se constata en la variable de la *neutralización de las amenazas*. La no identificación de las amenazas persistentes en el documento de la PDS así lo demuestra, solo se menciona, a diferencia de la anterior, la PIDSP 2010-2014, que es clara, incluso se le da un objetivo y responsabilidad a cada institución. De hecho, la PSD no contempla un Concepto Estratégico, que es el alma de una ESN. Se limita a dar un contexto estratégico más externo que interno; y tampoco se reconocen las nuevas realidades y oportunidades que por falta de ESN, se le estaban dando al resurgimiento de los Gao. Incluso, se evidencia, la falta de estrategia para ocupar las áreas que serían abandonadas por las Farc. Esto es ratificado por académicos expertos en el tema. Según Camilo Ávila:

El Estado tardó en armar su estrategia militar para tomar las zonas que antes dominaban las Farc. Hace poco se diseñó la estrategia del Plan Victoria de las Fuerzas Militares y en ella el llamado Plan Orus, casi 18 meses después de la firma de los acuerdos de paz y las acciones del Estado contra los grupos disidentes de esta guerrilla a desmovilizarse (Ávila, C., 2018).

Igualmente, se evidencia la falta de estrategia también en la PDS para neutralizar los grupos disidentes de las mismas Farc, de conocimiento y advertencia en la mesa de La Habana. Esta mesa contó con expertos en Acuerdos de Paz, quienes advirtieron que las disidencias de las guerrillas normalmente oscilaban entre el 5 y 15 por ciento en un proceso como el colombiano<sup>44</sup>. De hecho, antes de la firma (noviembre 2016) ya se conocía de una estructura que declaró oficialmente su conversión como grupo disidente de las Farc. La FIP consignó: «De un solo grupo (Frente 1), en junio de 2016, hemos pasado a entre 16 y 18 estructuras, las cuales agruparían aproximadamente a 1200 integrantes con algún tipo de presencia en diferentes zonas de trece departamentos» (FIP, 2018, 17).

---

<sup>44</sup> Entrevista general Carlos Rojas Tirado, 24 de junio de 2020, integrante Comisión del Gobierno para el Cese al Fuego con las Farc.

La PDS 2015-2018, no contempló estrategias de seguridad sobre esta situación, tampoco cuando se presentaron las acciones delincuenciales de los primeros grupos disidentes se dieron directrices o ajustes a la ESN. Incluso, en el Ministerio de Defensa, no se apreciaron inicialmente políticas y estrategias contra estos grupos disidentes de las Farc. Según el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), a partir del 1 de septiembre de 2017, desaparecieron las Farc como guerrilla; las estructuras de esta organización que no se acogieron al proceso de negociación con el Gobierno se denominaron «grupos armados organizados residuales» (Gao-R) (CSN, octubre, 2017). Esto ocurrió después de quince meses de las primeras acciones de los grupos disidentes de las Farc. De igual forma, en el MDN tampoco se registran estadísticas de los resultados de las operaciones de los Gao-R en forma independiente, como sucede con el Eln. Al parecer lo mezclan con los resultados contra el crimen organizado. En el documento de la PDS del segundo Gobierno de Santos Calderón, se compendió, por ejemplo:

El éxito en la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley, que llevó a las FARC a la mesa de negociaciones, generó un cambio de prioridades y percepción en materia de seguridad ciudadana. Con ello se le ha dado un mayor reconocimiento en la agenda pública de aquellos fenómenos criminales que afectan a los ciudadanos en las áreas urbanas, tales como el hurto en diversas modalidades, el homicidio, economías ilegales, micrográfico, microextorsión, lavado de activos, extorsión, secuestro y los ciberdelitos (PDS, 2015, 9).

El Gobierno al parecer tuvo la concepción que con el acuerdo de paz con las Farc todos los problemas y retos con la seguridad, se habían acabado o estaban por acabarse. Solo veía como se registró en el documento, su preocupación por las áreas urbanas, es decir por la seguridad ciudadana. Por supuesto que las zonas urbanas han demandado y demandan de una atención en seguridad; sin embargo, y sin descuidar la seguridad ciudadana, las amenazas principales estaban y siguen siendo las rurales, donde convergió la dinámica criminal de toda índole para la época. En caso del Eln y desconociendo su proceso de resurgimiento, la PDS solo mencionó que «no tiene (Eln) presencia efectiva en el 96 por ciento del país y se ha mantenido desde 2010 en sus mínimos histórico, basando su existencia en el desarrollo de actividades ilícitas» (PDS, 2015, 11).

El limitado esfuerzo de la variable de la *neutralización de la amenaza*, fundamental en una ESN, también se refleja en los resultados operacionales de la Fuerza Pública al inicio del segundo periodo de Santos. En la Tabla 8, y figuras 49 y 50, se registran la correlación entre

los resultados operacionales del Gobierno y las guerrillas de las Farc y Eln, en el periodo 2010-2018. Los resultados operacionales desde 2010 fueron superiores a las líneas estratégicas de las dos guerrillas hasta 2013, y desde 2014 hasta 2016 los resultados del Gobierno se desaceleran y están a la par de la *línea estratégica del Eln*, pero a partir de esta época las acciones contra las Farc ya son mínimas en razón al proceso del acuerdo de paz en La Habana.

**Tabla 8**

*Resultados operaciones Fuerza Pública: Eln y crimen organizado, 2010-2018*

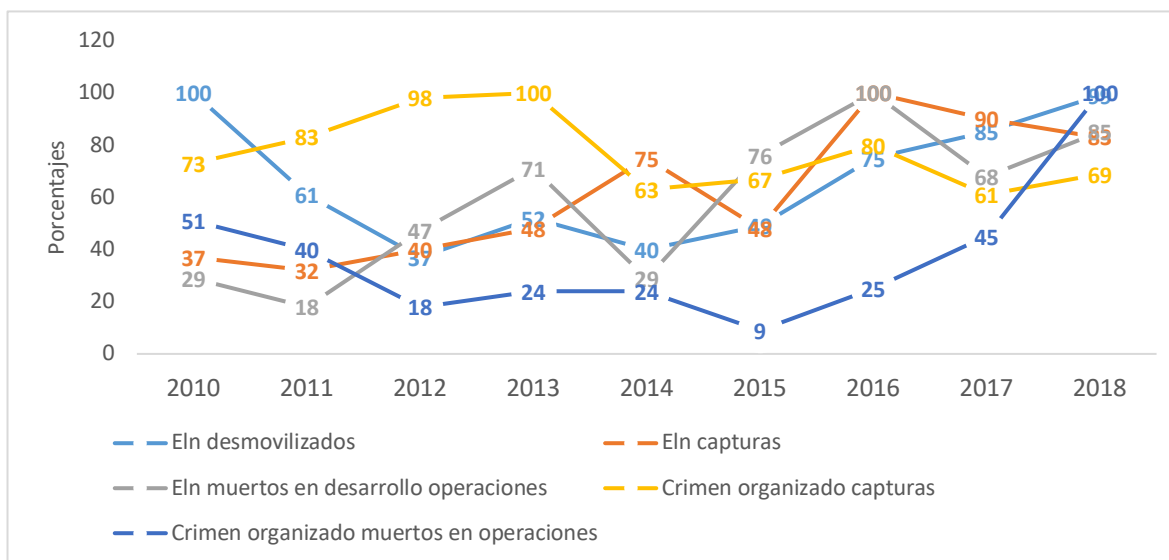
Año	Eln desmovilizados		Eln capturas		Eln muertos en operaciones		Crimen organizado capturas		Crimen organizado muertos operaciones	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2010	164	100	114	37	10	29	1470	73	28	51
2011	100	61	98	32	6	18	1685	83	22	40
2012	60	37	123	40	16	47	1975	98	10	18
2013	85	52	148	48	24	71	2023	100	13	24
2014	65	40	231	75	10	29	1265	63	13	24
2015	81	49	147	48	26	76	1360	67	5	9
2016	123	75	306	100	34	100	1619	80	14	25
2017	139	85	276	90	23	68	1225	61	25	45
2018	162	99	254	83	29	85	1397	69	55	100

Nota: se realiza normalización de variables en porcentajes para facilitar la construcción de la *línea porcentual de resultados operacionales*, Figura 49.

Fuente: elaboración propia, a partir de la información del MDN.

**Figura 49**

*Porcentaje resultados operaciones contra Eln y crimen organizado, 2010-2018*

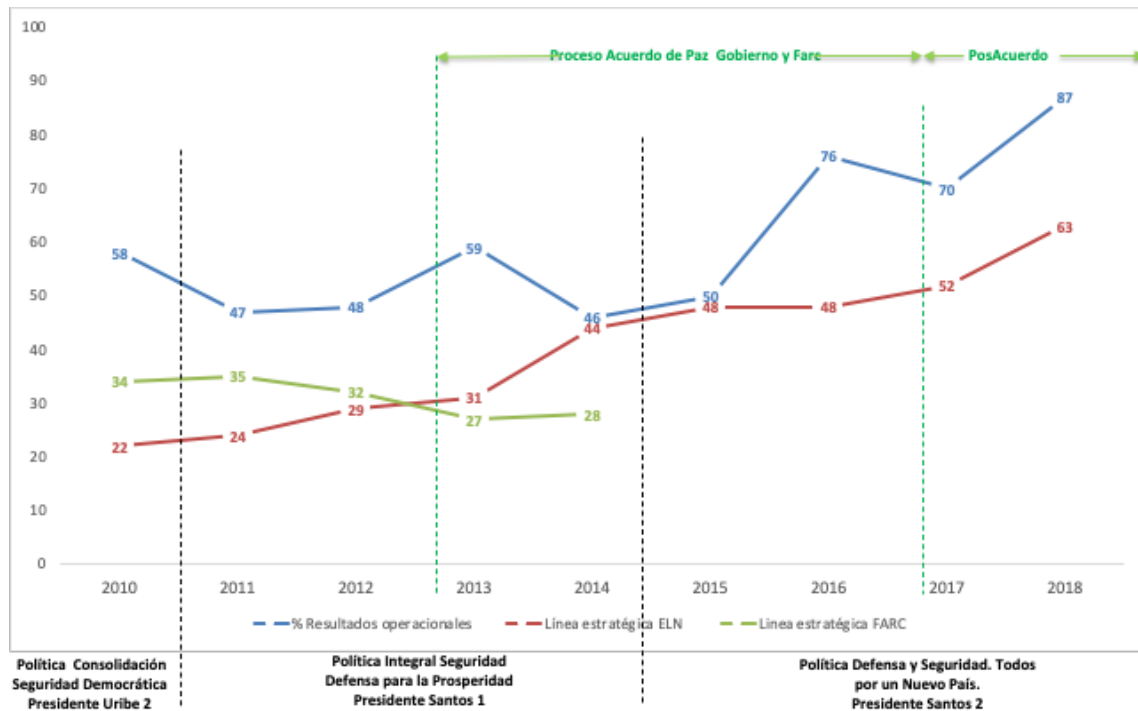


Fuente: elaboración propia, a partir de datos de MDN, Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, Dirección de Estudios Estratégicos.



Figura 50

Correlación estrategias guerrillas Farc (2010-2014) y Eln, con resultados operacionales Fuerza Pública, 2010-2018



Fuente: elaboración propia, con la metodología propuesta en la presente tesis, y datos resultados operacionales del MDN.

Lo anterior refuerza el argumento que, durante el desarrollo de los acuerdos con la Farc, el Gobierno descuidó la ESN contra el Eln en la variable de la *neutralización de la amenaza*. De hecho, como ya se registró y mencionó, en el documento de la PDS 2015-2018, el Eln era una guerrilla sosteniendo su existencia como grupo en sus mínimos históricos, contrario a su recuperación como lo muestra su línea estratégica. Incluso, el incremento de los resultados operacionales presentados por la Fuerza Pública, a partir de 2016 de acuerdo con la Figura 50, demostraría también la nueva dinámica de esta guerrilla. Asimismo, los resultados vuelven a ubicarse por encima de la línea estratégica del Eln a partir de 2016. Lo anterior evidencia la existencia de una amenaza, para el caso del Eln, con capacidades para afectar la ESN, pero en el periodo de los acuerdos entre el Gobierno y las Farc, esta amenaza no fue tenida en cuenta.

La ESN no solo fue débil contra los Gao, como el Eln, las nuevas disidencias de las Farc o Gao-R, sino también la lucha contra el narcotráfico. Como ya se comentó esta investigación

no pretende hacer un análisis de la estrategia del gobierno contra este fenómeno, sino identificar las decisiones del Gobierno que incidieron en el resurgimiento del narcotráfico y su impacto en la ESN. En este caso específico cómo afectó la variable de la neutralización de la amenaza durante el segundo Gobierno de Santos. En este capítulo también se analizó y se concluyó que las negociaciones entre el Gobierno y las Farc sobre los cultivos ilícitos, en vez de promover una estrategia para disminuir las hectáreas de planta de coca, lo que propició fue lo contrario: incentivar sustancialmente el incremento de nuevos cultivos.

La decisión del Gobierno relacionada con la suspensión de la aspersión aérea de los cultivos ilícitos, fue también determinante para incrementarlos y, en consecuencia, el narcotráfico, afectando la variable de la neutralización de la amenaza en la ESN. En este apartado se resalta el hecho de cómo la decisión de la suspensión de la aspersión aérea de los cultivos afectaría significativamente la variable de la *neutralización de la amenaza* por cuanto fortaleció el narcotráfico, principal factor propiciador de inseguridad e inestabilidad. De hecho, se registró para el segundo periodo del Gobierno de Santos el resurgimiento de varios Gao y el fortalecimiento de las nuevas disidencias (Gao-R) de las Farc. Estas consecuencias, incluyendo el incremento del narcotráfico, son planteadas en el siguiente apartado.

### **2.3.6. *Variable diplomacia para la seguridad nacional e internacional***

La variable de *diplomacia para la seguridad nacional e internacional* tiene como objetivo el esfuerzo de las relaciones exteriores de un país para obtener legitimidad y apoyo en el escenario internacional en su política o ESN, como se explicó más ampliamente en el Capítulo 2. En este apartado también se argumenta que ese esfuerzo se vio reemplazado por el que se hiciera en las negociaciones entre el Gobierno y las Farc. De hecho, estuvo limitado solo al tema del narcotráfico. La ESN fue narcotizada en su agenda.

Los PND de los dos periodos de Santos no registraron objetivos ni ejes estratégicos concretos como existen en los gobiernos precedentes, en torno al esfuerzo para buscar el

apoyo internacional en la lucha contra las amenazas que afectan la seguridad nacional y en la región. En el PND 2010-2014, por ejemplo, consigna:

Se continuará con el proceso de robustecer las acciones multilaterales, que estarán apoyadas en la tecnificación, especialización, e interoperabilidad de equipos y en la profesionalización, coordinación y flexibilidad de su personal. La coordinación internacional se dará también en las áreas de inteligencia y lucha contra las drogas. Así, se reforzarán los vínculos con fuerzas de seguridad y agencias de inteligencia internacionales, y se promoverá un portafolio de servicios con los avances y conocimientos adquiridos, como aporte a la eficacia de la lucha contra las drogas a nivel mundial (sic) (DPN, PND, 2011, 507).

Para el caso del PND 2014-2018, consignó en su objetivo para fortalecer la Inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la nación, la búsqueda de mecanismos de coordinación, cooperación, articulación interinstitucional y sinergias en los ámbitos nacional e internacional. Y en el objetivo 6: promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional consigna la iniciativa 3: «Establecer alianzas con países, organizaciones de la sociedad civil y la academia, en relación con las políticas globales de drogas, y a la formulación de políticas que incorporen nuevos enfoques, con el fin de obtener mejores resultados» (DNP, PND 2015, 484).

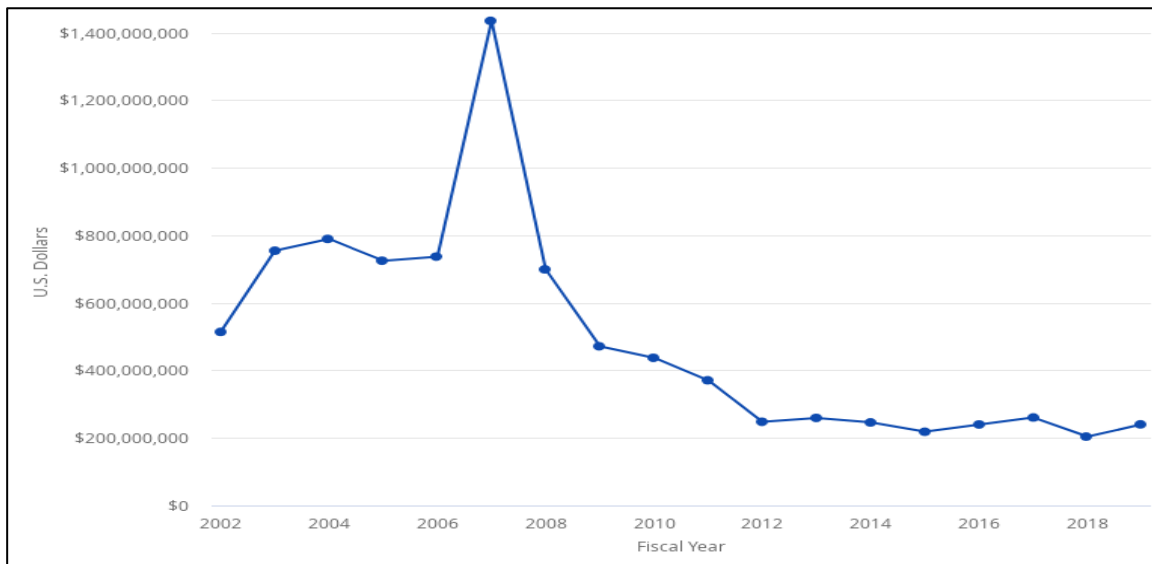
En los dos documentos se registra que la prioridad en el tema de cooperación internacional para la ESN está focalizada en la lucha contra las drogas; para el PND del segundo periodo ya se visualiza un esfuerzo por establecer un nuevo enfoque para dicha estrategia. Pero ninguno buscó el apoyo internacional para atacar los agentes propiciadores de inseguridad existentes en cada periodo. Se evidencia también la falta de estrategias en seguridad para el tema de fronteras, que con el tiempo serían el foco de disputas para el control criminal y donde las coordinaciones con los países vecinos son relevantes en el control del crimen organizado transnacional. . De acuerdo con el trabajo de la investigadora Erika Rodríguez, los gobiernos desde Pastrana, Uribe y Santos utilizaron la internacionalización del conflicto como una política activa y deliberada, y como una estrategia indispensable, a pesar de los problemas que ella traería en términos de identidades, para obtener apoyo internacional. Asimismo, el gobierno de Santos Calderón adaptó la internacionalización a las necesidades de su estrategia política (y no a la de la seguridad), y en especial para sostener el proceso del acuerdo de paz en La Habana.

Es evidente que la vinculación positiva de Colombia al sistema internacional abre puertas para conseguir apoyos políticos muy relevantes, asimismo permite la generación de una idea de país emergente, de ejemplo para otros y sobre todo permite recabar apoyos económicos para un posconflicto que desde el principio de la negociación (en tiempos de bonanza económica) se sabía que sería caro (Rodríguez, 2017, 199).

La cooperación y gestión internacional estaba limitada al proceso de paz fundamental para los acuerdos logrados, pero en deterioro de la ESN. De hecho, como se ilustra en la Figura 51 desde 2012 y hasta 2018 hay una reducción sustancial en el apoyo de los recursos entregados por los Estados Unidos en un paquete de ayudas denominado «Security Aid Programs».

**Figura 51**

*Programas de ayuda en seguridad Estados Unidos para Colombia, 2002-2018*



Fuente: Security Assistance Monitor (2020).

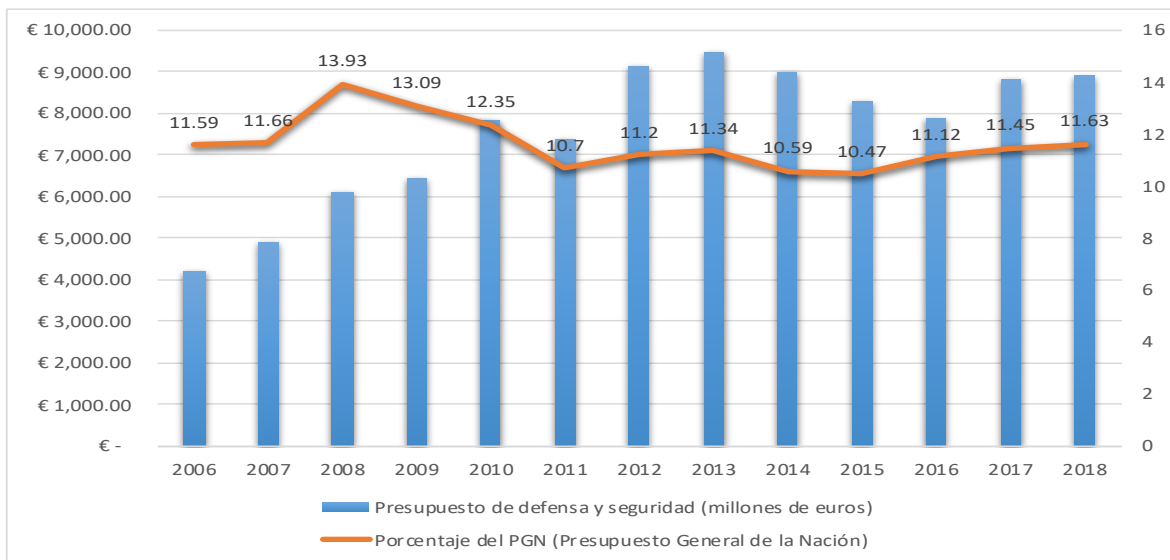
### 2.3.7. Variable de recursos

La variable de *los recursos (los medios)* son los que garantizan la implementación de la ESN. En el presente apartado se analiza el apoyo presupuestal dado por el Gobierno para la ESN en el periodo 2014-2018, teniendo como referencia los gobiernos durante el periodo de estudio de la presente investigación.

En la Figura 52, se consigna la correlación y comportamiento del presupuesto asignado al sector defensa y el porcentaje del presupuesto general de la nación (PGN), entre 2006 y 2018. El PGN mantuvo un incremento constante hasta 2010; disminuyó en 2011, teniendo una recuperación para 2012 y 2013; entre 2014 y 2016, bajó nuevamente, época que coincide con los acuerdos del Gobierno con las Farc. Se destacó que en estos mismos años es cuando mayor reducción se presentó en el porcentaje del PGN.

**Figura 52**

*Presupuesto seguridad y defensa vs. Porcentaje presupuesto general de la nación (PGN)*



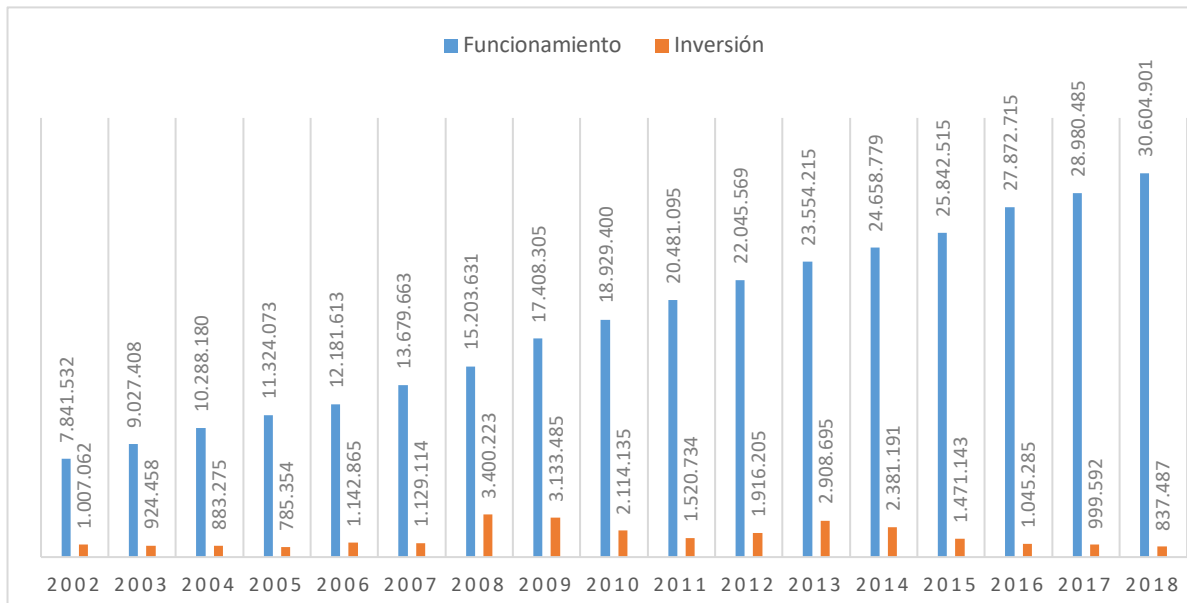
Fuente: elaboración propia, a partir información del Sistema de Información Financiera del Banco Mundial Datos Macro. Consulta de información de gasto público de defensa y seguridad en Colombia, y en el Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

En la Figura 53, se registra la distribución del presupuesto en el sector defensa. Se aprecia una reducción en el presupuesto de inversión del 76,7 por ciento llegando a 999.592 millones en 2017; mientras que el de funcionamiento aumenta. Lo que derivó en menos recursos para la adquisición y mantenimiento de equipos operacionales, en especial aéreos, marítimos y fluviales; estos medios fueron determinantes y marcaron la diferencia al obtener una superioridad en la movilidad y reacción de las tropas, y facilitaron alcanzar los logros de la

ESN entre 2002 y 2014. Estas capacidades se debilitaron entonces al no contar con los recursos necesarios para el periodo 2014-2018.

**Figura 53**

*Distribución presupuesto seguridad y defensa, 2014-2018*

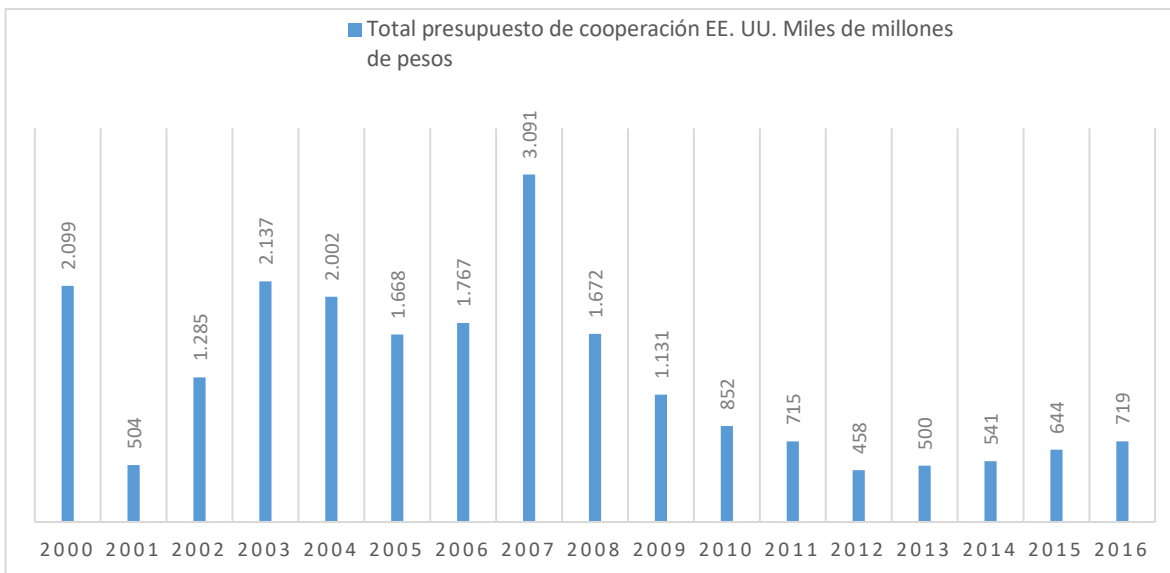


Fuente: elaboración propia, con información del MDN del 25 de febrero de 2020.

La reducción presupuestal para las Fuerzas Militares, sumada a la disminución del apoyo de recursos provenientes de Estados Unidos analizados en la variable de la diplomacia, impactaron en el desarrollo de las operaciones y en consecuencia en la ESN. En la Figura 54, se presenta el mayor aporte de los Estados Unidos en 2007 al registrar 3091 millones de dólares. A partir de ese año, las ayudas se fueron disminuyendo sustancialmente hasta 2016. El menor registro de estos aportes se presentó en 2012, con 458 millones de dólares; es también la época en la cual el Gobierno formaliza los diálogos con las Farc.

**Figura 54**

*Asistencia militar de Estados Unidos a Colombia, 2000-2016*



Nota: las figuras 53 y 54 se construyeron con información obtenida del Security Assistance Monitor, en donde se encuentran las partidas presupuestales de Estados Unidos a Colombia, organizadas en veinte líneas o programas de cooperación. Para poder comparar con el presupuesto, los valores en dólares fueron convertidos a pesos colombianos. Se hizo la conversión con la tasa representativa de cambio de cada año, promediando el valor de la tasa de cada mes.

Fuente: elaboración propia, con información obtenida del Security Assistance Monitor. Consulta el 25 de marzo de 2020.

En resumen, las variables de *control territorial* y *neutralización de la amenaza* fueron debilitadas al verse afectada la variable de *recursos*. La ESN, para el segundo periodo 2014-2018, contó con recursos limitados. En contraste, los retos a la seguridad como se analizó al principio del presente capítulo tendrían una tendencia creciente, con consecuencias que también son estimadas en el siguiente capítulo.

## 2.4. Matriz de evaluación de la ESN

A manera de conclusión y como último paso de la metodología trabajada, se consigna la *Matriz de evaluación de la ESN*. Esta es una herramienta didáctica a manera de un mapa estratégico que ilustra de qué forma la estrategia vincula los activos intangibles con los procesos de creación de valor en resultados tangibles, (Kaplan y Norton, 2007, 57-66).

En este trabajo de investigación se interpreta cómo las *variables determinantes* se vinculan a la ESN y producen un impacto a favor de los *intereses nacionales* (generación de valor) y en contra de la estrategia de la amenaza (resultados tangibles). De esta forma el gobernante o planeador estratégico podría ver el mapa de su ESN, para realizar seguimiento, evaluación, ajustes y hacer correctivos. También podría ser un referente en la seguridad internacional, especialmente en aquellos conflictos en los cuales se experimentan contextos similares. En la Tabla 9, como se enunció al inicio de este Capítulo 4, se registra la matriz de análisis y evaluación de la ESN del periodo 2014-2018. Esta matriz, ya explicada previamente en el presente trabajo, ahora es diligenciada específicamente en la cuarta columna.

**Tabla 9**

*Matriz modelo análisis y evaluación estrategia seguridad nacional, 2014-2018*

Elementos para ESN	Variables ESN	Áreas de impacto de interés nacional	Evaluación ESN 2014- 2018
Los fines (los objetivos)	1. Decisión política del gobierno	La seguridad como un <i>fin</i> y objetivo del Estado	<p>PND y PDS, se apartaron de la seguridad como pilar fundamental de la paz. La ESN era tan solo un apoyo transversal a los pilares para construir la paz, pero no era uno de ellos.</p> <p>Desconocimiento del nuevo contexto de la seguridad con el crecimiento de los Gao y el incremento del narcotráfico como generadores de violencia. La limitada visión de los nuevos retos como las zonas desalojadas por las Farc, ni la dinámica de los demás Gao por la disputa de esos territorios.</p> <p>Variable de la decisión política en términos de seguridad se concentró especialmente en las negociaciones en La Habana entre el Gobierno y las Farc. La seguridad como bien común de la sociedad, paso a un segundo plano.</p>
	2. La legitimidad	Obtener el apoyo general de la población. Búsqueda de la <i>legitimidad</i> , centro de gravedad ESN	<p>Apoyo de la población fue limitado ante la falta de una ESN del Gobierno para hacer frente a la nueva problemática creciente de la inseguridad.</p> <p>Acuerdo de paz que tenía como fin último garantizar la seguridad de la población, se convirtió en la mejor oportunidad estratégica</p>



			para los Gao. En consecuencia, la población registró mayor desconfianza ante el Gobierno
<i>El modo</i> (La estrategia – método)	3. Estrategia integral, coordinada, y fortalecimiento de las instituciones del Estado	- Estrategia integral del Estado para acompañar la acción militar. - Acción coordinada del Estado. - Fortalecimiento instituciones	Decisiones tomadas, PND y PDS, en la disminución del presupuesto, del pie de fuerza y los programas de acción integral, demostraron apoyo limitado para implementar la ESN. Apuesta del Gobierno al Acuerdo del Paz con las Farc, para solucionar todos los problemas de la seguridad, sin tener en cuenta las nuevas dinámicas e intereses de los otros Gao.  Capacidades alcanzadas en los últimos años de las instituciones de seguridad del Estado se vieron disminuidas, afectando los propios compromisos del acuerdo de paz con las Farc.
	4. Control estatal del territorio	Garantizar la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional	Control estatal en los territorios dejados por la Farc, fue descuidado.  Debilitamiento del pie de fuerza y el empleo de las fuerzas militares en tareas secundarias de la seguridad, dejó de lado su principal tarea en el control del territorio con presencia de los Gao.  El incremento de cultivos ilícitos a raíz de la suspensión de la aspersión aérea y demás estrategias de erradicación, incentivo el narcotráfico.  Y como consecuencia de lo anterior, la disputa de los Gao por el territorio para beneficiarse de las economías ilícitas, incrementó la violencia y la inseguridad en algunas áreas críticas del país.
	5. Neutralización de la amenaza para la recuperación del ambiente de seguridad	Proteger las personas, su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades. Deberes sociales del Estado	Se fortaleció el narcotráfico, principal factor generador de inseguridad e inestabilidad, debido a decisión de la suspensión de la aspersión aérea de los cultivos ilícitos.  Se registraría el resurgimiento de varios Gao y el fortalecimiento de las nuevas disidencias (Gao-R) de las Farc.  Incremento de los indicadores de inseguridad en algunas áreas críticas del país, especialmente fronterizas y zonas abandonadas por las Farc.
	6. Diplomacia para la seguridad nacional e internacional	Promover la integración regional y la seguridad internacional	La diplomacia para la ESN se vio reemplazada en forma excluyente de los Acuerdos del Gobierno con las Farc.  En la agenda internacional estuvo limitado solo para dar respuesta a la preocupación internacional del incremento del narcotráfico. Las demás amenazas transnacionales y otras nacionales como los grupos disidentes de las Farc y el Eln, carecieron de esfuerzos regionales para su persecución, a pesar de su alta influencia y localización en países vecinos.
<i>Los medios</i> (los instrumentos)	7. Recursos	Recursos para implementar la ESN	La ESN contó con recursos limitados y disminuidos en comparación a los periodos de gobiernos anteriores, a pesar de que los retos a la seguridad tendrían una tendencia creciente y dinámica.

Fuente: elaboración propia.

La *Matriz evaluación estrategia seguridad nacional 2014-2018* (Tabla 9) recoge a manera de resumen los principales hallazgos encontrados en el análisis y evaluación de la ESN

durante el periodo 2014-2018, gracias al *modelo* construido en el desarrollo del presente trabajo. Los principales resultados y conclusiones de este análisis, y teniendo en cuenta la pregunta orientadora formulada al principio de este Capítulo 4: ¿Por qué a pesar de las acciones de Gobierno realizadas en el acuerdo de paz con las Farc donde supuestamente se tendría una reducción sustancial a la violencia, se evidencia un incremento desfavorable en la percepción de seguridad en los colombianos?, son los siguientes:

Primero, se identificaron cambios sustanciales en la ESN del periodo 2014-2018 con relación al periodo 2010-2014, así como a los periodos inmediatamente precedentes desde 2002. Los cambios están identificados en el análisis de cada una de *las siete variables determinantes*, y consignadas a manera de resumen en la Tabla 9. Como se puede apreciar, estas variables fueron las principales herramientas para lograr la recuperación de un ambiente aceptable de seguridad desde 2002. Pero incluso para pensar en una consolidación de la seguridad, como lo propuso la política de defensa y seguridad de 2010-2014, del mismo Gobierno de Santos Calderón. Sin embargo, las variables estuvieron limitadas y en algunos casos ausentes en la ESN 2014-2018. Esta estrategia fue tan solo una política de seguridad marginal; tanto el PND como la PDS, se apartaron de la seguridad como pilar fundamental de la paz. De acuerdo con el análisis de *la variable de la decisión política*, el Gobierno de Santos, segundo periodo, desatendió la ESN por obtener el acuerdo de paz con las Farc.

Segundo, como consecuencia de lo anterior, se registra el fortalecimiento de factores y agentes propiciadores de criminalidad, así como el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país, según el análisis de las variables: 4, *control estatal del territorio*; y 5, *neutralización de la amenaza para la recuperación del ambiente de seguridad*. Los Gao aprovecharon las oportunidades brindadas por los acuerdos de paz del Gobierno con las Farc para su recuperación y resurgimiento como guerrilla. Con la identificación de *la línea estrategia del Eln* estableció que esta guerrilla se encontraba en un debilitamiento estratégico del 22 por ciento en 2010 y a partir desde 2013 al 2018 logra fortalecerse, al pasar de 31 a 63 por ciento, respectivamente. Asimismo, la falta del control estatal territorial ante la ausencia de estrategias para copar las áreas desalojadas por las Farc para su desmovilización, da como resultado el surgimiento acelerado de las disidencias o grupos residuales de las Farc (Gao-

R). El nuevo incremento histórico de la siembra de cultivos ilícitos registra un aumento del 352 por ciento entre 2014 y 2018; fenómeno que incentiva la lucha de los Gao por el acceso y control a toda la cadena del narcotráfico.

Tercero, en consecuencia de lo anterior y de acuerdo con el análisis de *la variable 2, de legitimidad*, se registra el aumento de los homicidios en regiones específicas con presencia de los Gao, generando una percepción negativa, creciente y llena de incertidumbres relacionadas con la inseguridad (Figura 46, *Percepción situación en general de los colombianos, julio 2008-junio 2018*) que caracterizaron el periodo 2015-2018, a pesar de los acuerdos de paz del Gobierno con las Farc.

Cuarto, se evidencia que los cambios obedecieron a concesiones del Gobierno dadas en el proceso de negociaciones del acuerdo de paz con las Farc, especialmente el relacionado con el cambio de estrategia contra la erradicación de cultivos de hoja de coca. Asimismo y de acuerdo con el análisis de las variables: 3, *estrategia integral, coordinada, y fortalecimiento de las instituciones del Estado*; y 7, *Recursos que garanticen la implementación de la estrategia de seguridad*, es decir, los recursos y la capacidad operativa en la ESN fueron limitados. Lo anterior se evidenció en una reducción del presupuesto de las Fuerza Pública entre 2014-2018 al registrar una caída del 22 por ciento (CGR), la disminución de su pie de fuerza, especialmente la de soldados en un 32 por ciento, y la atención por parte de unidades militares en tareas secundarias a la seguridad.

Quinto, con los argumentos desarrollados en este capítulo y los anteriores hallazgos consignados, se contrasta la hipótesis de la presente investigación, la cual es conveniente su mención: los cambios ocurridos entre los años 2014 y 2018, en la ESN, como consecuencia de la implicación del Gobierno colombiano en el proceso de paz con las Farc, supuso debilidades en las estrategias de seguridad que permitieron el fortalecimiento de factores y agentes propiciadores de criminalidad, así como el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país.

Finalmente, se comprueba la viabilidad del método propuesto para analizar y evaluar una estrategia de seguridad nacional. En el presente capítulo se determinó *la línea estratégica del de la insurgencia (Eln)*, con la identificación de los diferentes indicadores que la componen: el político, la iniciativa armada, la estructura organizacional y el financiero; se revisó la ESN del periodo 2015-2018, mediante las *siete variables determinantes* obtenidas en el Capítulo 2; y se identificaron los cambios en la ESN, mediante la comparación de los periodos en mención.

Los hallazgos encontrados en el presente trabajo relacionados con los cambios en la estrategia del periodo 2015-2018 produjeron consecuencias para la seguridad nacional de los colombianos e impacto en los países vecinos, las cuales serán ampliadas en el siguiente y último Capítulo 5 de la presente investigación.

## **CAPÍTULO 5. CONSECUENCIAS DE LOS CAMBIOS EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD 2014-2018**

En este capítulo final se abordan las consecuencias para la seguridad nacional en el periodo entre 2014 y 2018, como producto de las decisiones y sus respectivos cambios en las estrategias de seguridad nacional tomadas por el Gobierno durante el proceso del acuerdo de paz con las Farc, halladas en la presente investigación y consignadas en este Capítulo 5. Las consecuencias se podrían resumir en el incremento del narcotráfico, el fortalecimiento y aumento de actores de delincuencia organizada, el deterioro de la seguridad, la ruptura del pensamiento estratégico militar colombiana, y el impacto en las relaciones internacionales. Como se planteó en la introducción de esta investigación, cada una de estas consecuencias son argumentos que sustentan cómo los cambios afectaron la seguridad nacional.

El primero es el cambio estructural de la estrategia contra el narcotráfico. Este cambio de estrategia del Estado, consistente en la suspensión de la fumigación de cultivos ilícitos y una nueva orientación en el programa de erradicación, afectó directamente la degradación de la seguridad en ciertas áreas del país, además de traer consecuencias para la seguridad internacional.

Como consecuencia de lo anterior se produce un fortalecimiento e incremento de actores de delincuencia organizada. Después de una década y media (2000-2014) de esfuerzos exitosos por parte de los diferentes gobiernos y sus Fuerza Pública en el control sobre estos actores y sus pretensiones sobre el poder local, los grupos ilegales iniciarían una disputa y copamiento por el control de las drogas ilícitas donde antes delinquían las Farc, lo que les permitió el resurgimiento como actores propiciadores de violencia.

Asimismo, y como producto de la situación anterior, estas regiones van a presentar dinámicas delincuenciales con altos índices de homicidios; situación relacionada directamente con el aumento significativo del narcotráfico, y la disputa de actores para el control de las drogas ilícitas en las áreas abandonadas por las Farc, propiciando en consecuencia la degradación de la seguridad en algunas regiones del país.

Además, las consecuencias llegarían a afectar el pensamiento estratégico militar colombiana, a raíz de los acuerdos del Gobierno con las Farc. Varias decisiones que se tomaron para garantizar el proceso y el inicio simultáneo de una transformación doctrinal en el Ejército en un momento estratégico para la seguridad afectaron el nivel operativo por parte de las unidades militares y de policía involucradas en la ejecución en el terreno de la ESN.

Por último, se pretende demostrar cómo se degradó también la seguridad en las fronteras. Se registra un aumento de la dinámica de los agentes y factores generadores de inseguridad en estas áreas específicas. Las consecuencias abarcarían situaciones con los vecinos en términos de seguridad internacional. Las dificultades también afectarían sus relaciones con su principal aliado estratégico: los Estados Unidos de América. A continuación, se describe cada uno de los anteriores argumentos.

### **1. Incremento de los cultivos ilícitos**

El incremento sustancial de los cultivos ilícitos es la primera consecuencia de los cambios en la ESN del periodo 2014-2018. No solo fortaleció toda la cadena del narcotráfico, sino también aumentó el número de actores delincuenciales organizados, los cuales se analizan en el siguiente apartado. El narcotráfico representa la principal fuente de finanzas para cualquier grupo ilegal que recurra a este fenómeno, como fuente de recursos. En el fondo el narcotráfico para el conflicto colombiano:

(...) se erigió como una *economía de guerra* que vive más allá de los actores que la crearon y la dominaron por años. Es una economía que hizo parecer que la guerra en Colombia tenía vida propia. Esta economía sobrevivió a la desmovilización paramilitar y como era de esperarse al proceso de reincorporación de las Farc (Ávila, A., 2019).

Hoy incluso se estudia que el propio narcotráfico produce más violencia que las mismas guerrillas como las Farc o el Eln (según Rafael Guarín, Alto Consejero de la Seguridad Nacional de la Presidencia de la República de Colombia, en julio de 2020)<sup>45</sup>. En la política de seguridad de algunos gobiernos, este fenómeno se consideró un *factor* dentro de muchos

---

<sup>45</sup> Rafael Guarín. Conversatorio: “Avances en la Alta Consejería de Seguridad Nacional”, 15 de julio de 2020.

otros, como propiciador de inseguridad. La realidad que vive el país ha hecho reflexionar a los analistas que el narcotráfico es en sí mismo uno de los principales *agentes* propiciadores de violencia. Como se consigna en un estudio de la Universidad Nacional: tanto los paramilitares (grupos de delincuencia organizada, Gdo), que pasaron de ser instrumento de lucha institucional contra la insurgencia, como las guerrillas en la búsqueda de lograr el poder local, se disputan el control del narcotráfico, creando unos y otras, alianzas perversas con prácticas de corrupción en sus áreas de influencia para capturar la institucionalidad estatal.

Y, el estudio agregó: «Sin duda la industria del narcotráfico es la empresa de corrupción más activa y contundente de las últimas cuatro décadas en el país» (Medina Gallego, 2017, 116-119). Por esta razón, la lucha contra las drogas debe ser objetivo prioritario en las ESN de países afectados por este fenómeno como es el caso de Colombia. Por supuesto que debe tenerse una estrategia integral que incluya líneas específicas en lo social, como la prevención. Pero esta línea debe ser parte de varias acciones que permita la acción legítima y a la autoridad del Estado para neutralizarlo. En este sentido, las *variables determinantes* propuestas en esta investigación fueron tenidas en cuenta en la lucha contra el narcotráfico por parte de los diferentes gobiernos desde 2002 al 2014. A partir de este último año hasta 2018 fueron muy limitadas y, por tanto, evidenciando cambios en la ESN, con las consecuencias que se consignan más adelante.

La nueva política contra las drogas ilícitas fue uno de los principales cambios de la ESN entre el primer y segundo periodo de Santos Calderón, como se analizó en el Capítulo 4. Se infiere que fue una concesión dada a las Farc a partir de las negociaciones. De hecho, el Gobierno aceptó y declaró el narcotráfico como «delito político». Lo anterior trajo como consecuencia que, en vez de tratar de solucionar el problema, por el contrario, lo intensificó y lo promovió. En efecto, el programa incluyó que en los cultivos menores de 5 hectáreas (en general, los cultivos obedecen a esas dimensiones), no se podría realizar aspersión aérea ni erradicación forzosa, y además el Gobierno debía pagar con dinero al cultivador para que hiciera la erradicación voluntariamente. De acuerdo con el trabajo realizado por Vargas, et ál., la nueva política para hacer frente a las economías ilícitas se fundamentó en una estrategia cortoplacista centrada en arrancar matas de coca sin tener en cuenta soluciones de fondo fundadas en relaciones Estado y la transformación del territorio. El trabajo concluye:

Nuestro análisis pone en evidencia que las presiones políticas por el aumento de los cultivos ilícitos y los esfuerzos por promover un nuevo enfoque de política –renunciando a la aspersión química– llevaron a una renegociación del PNIS, desde la cual los tomadores de decisiones optaron por sacrificar la transformación territorial y priorizar la meta espuria de disminuir el área sembrada con cultivos ilícitos en el menor tiempo posible. Este balance revela que la promesa de una “solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos ilícitos” está lejos de cumplirse (Vargas et ál, 2019, 132).

La decisión del Gobierno de Santos de suspender la aspersión sobre los cultivos ilícitos, y otras decisiones sobre el nuevo programa de erradicación voluntaria, como también ya se analizó en el anterior capítulo, trajo la consecuencia directa en el fortalecimiento de la *economía de guerra*. En otras palabras, se crearon condiciones para la reconstrucción de una economía mafiosa, que si bien era cierto no se había extinguido, se encontraba en un debilitamiento constante y bajo el control del Estado.

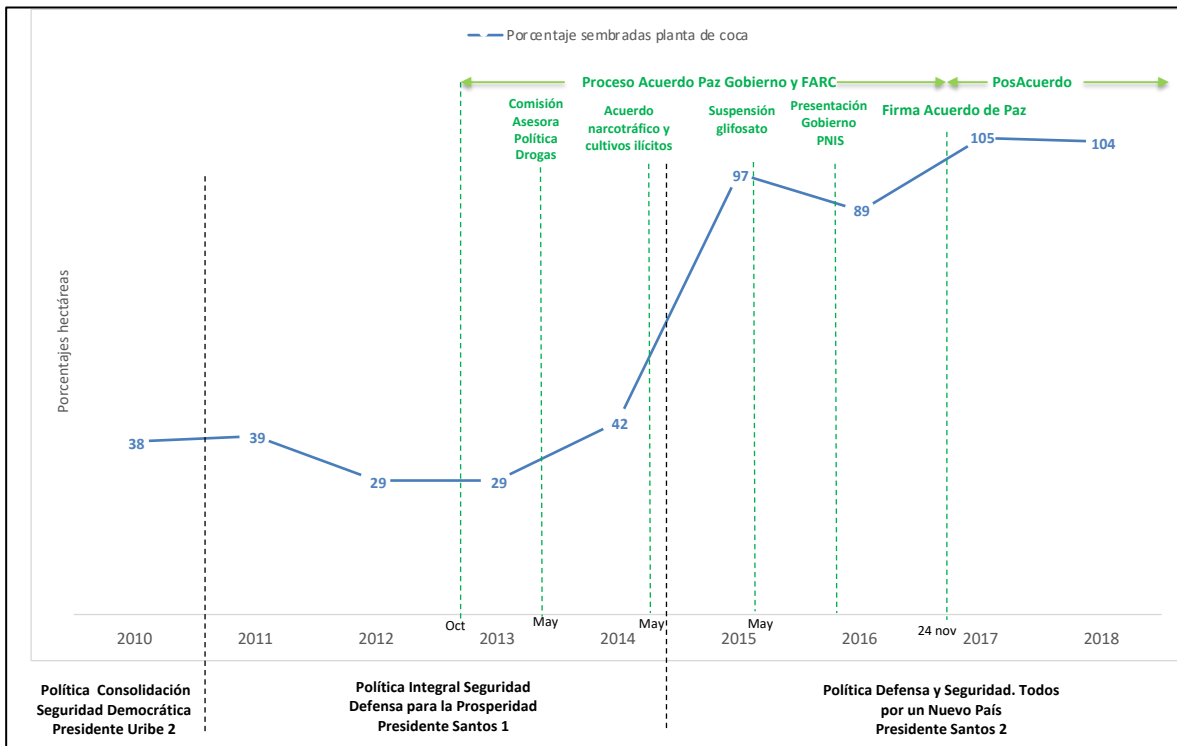
Como se registra en la Figura 55, el Gobierno de Santos facilitó el incremento de los cultivos ilícitos del 29 por ciento en 2013 al 104 por ciento en 2018 al final de su periodo, registrando niveles superiores que cuando se inició la lucha contra este fenómeno en el año 2000. Teniendo solo en cuenta los periodos presidenciales de Santos, pasó de 48.000 hectáreas en 2013 a 169.000 hectáreas en 2018, que representó un incremento del 352 por ciento en los cultivos ilícitos. Las consecuencias no solo permitirían el resurgimiento del narcotráfico generando las nuevas dinámicas de los Gao, como se aborda más adelante, si no también permitió que el propio «proceso de paz se narcotizara» (Vargas et ál., 2019, 125), en cuanto surgió todo un debate público nacional e internacional en el cual la paz dependía del control de las hectáreas sembradas de coca.

En la Figura 55, por un lado, se registra el incremento de los cultivos de hoja de la planta en el país en el periodo 2010-2018. Por otro, se detalla el cronograma de algunas decisiones del Gobierno relacionadas con la nueva estrategia contra las drogas.



**Figura 55**

*Incremento cultivos planta coca vs. Decisiones proceso acuerdo de paz Gobierno-Farc*



Fuente: elaboración propia.

En efecto como se aprecia también en la Figura 55, se presenta un cambio sustancial en el incremento de los cultivos ilícitos entre los dos periodos del Gobierno de Santos Calderón. En el primero, los cultivos ilícitos se mantuvieron en un promedio del 34 por ciento; en el segundo, el promedio se elevó al 99 por ciento; esto representó un incremento porcentual del 65 por ciento. También se aprecia que las decisiones de Gobierno de Santos fueron las causas directas de esos incrementos.

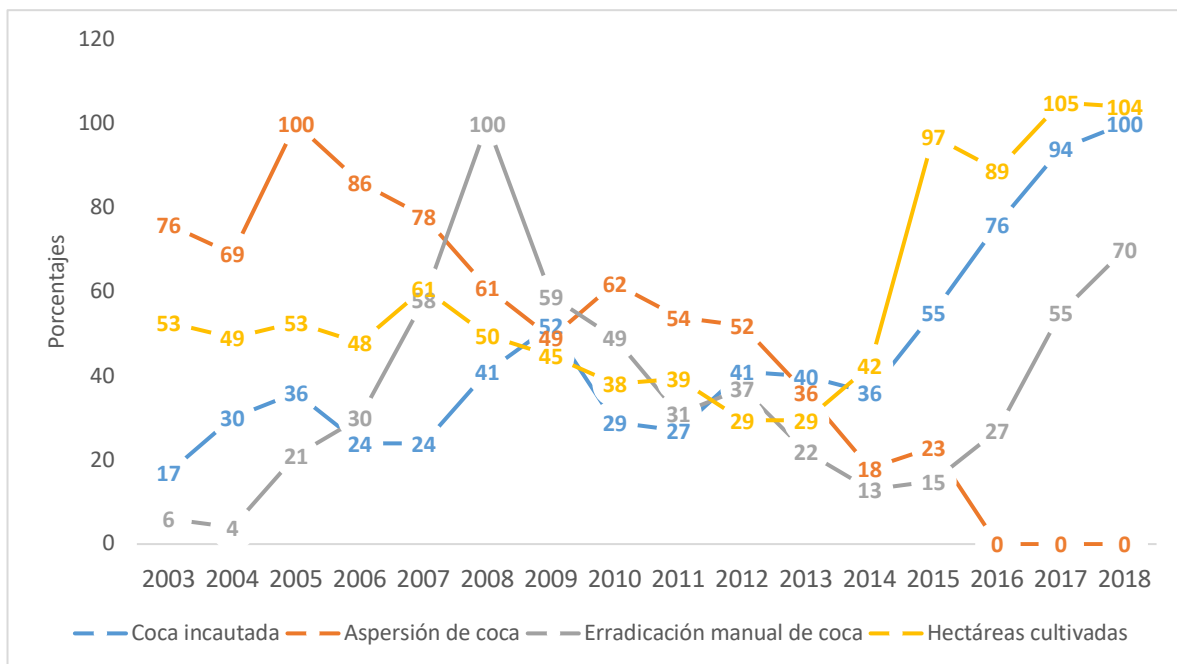
La nueva política contra las drogas no solo afectó a la propia estrategia de la lucha contra ese fenómeno, sino también la variable del *control estatal del territorio*, en lo concerniente al debilitamiento del pie de fuerza para realizarlo. El PNIS demandó el aumento de los grupos de erradicación manual, lo que exigió mayor seguridad por parte de la Fuerza Pública. Las unidades territoriales entonces se vieron comprometidas para emplear buena parte de su tropa

en esta tarea adicional<sup>46</sup>. Asimismo, a la Fuerza Pública se le aumentó el número de hectáreas asignadas por erradicar como meta anual, ante la urgencia del Gobierno por presentar resultados positivos en su nuevo programa, y como respuesta a la presión nacional e internacional ante el incremento de los cultivos ilícitos. Lo anterior, igualmente demandó mayor número de tropas y afectación a las unidades militares en sus dispositivos para el control territorial<sup>47</sup>. Es decir, en la medida en que por ejemplo el ejército se involucra en el programa de erradicación, genera una disminución proporcional en sus capacidades para el control territorial y hacer frente a los Gao.

La Figura 56 se refiere a la correlación entre el porcentaje de hectáreas de cultivos ilícitos, la aspersión área y otras estrategias en la lucha contra las drogas, en términos porcentuales.

**Figura 56**

*Correlación entre cultivos ilícitos, aspersión y otras estrategias, 2003-2018*



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de página web del MDN, Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, Dirección de Estudios Estratégicos.

<sup>46</sup> Entrevista comandante de una División del Ejército, junio 2017 (se omite el nombre para preservar la intimidad del entrevistado).

<sup>47</sup> Entrevista mayor general Carlos Rojas Tirado, 24 de junio de 2020, integrante Comisión del Gobierno para el Cese al Fuego con las Farc.

Como se registra en la Figura 56, se compendia que mientras las hectáreas de cultivos se mantuvieron en niveles controlados y con tendencia decreciente hasta llegar al 29 por ciento, en 2013, la aspersión aérea de cultivos ilícitos también registró una tendencia al descenso hasta llegar al 18 por ciento en 2014. Sin embargo, a partir de la decisión del Gobierno de suspender la aspersión aérea de los cultivos en mayo de 2015, estos se dispararon, incrementándose hasta alcanzar el cien por cien de una máxima producción en el presente siglo. Es decir, lo anterior demuestra que la aspersión aérea era una de las líneas más importantes de la estrategia en la lucha contra el narcotráfico; porque a pesar del esfuerzo realizado en las otras líneas estratégicas como la incautación-interdicción de cocaína, la propia erradicación manual, entre otros aspectos, los cultivos se incrementaron sustancialmente y, en consecuencia, la producción del alcaloide.

También en la Figura 56 se destaca, que la aspersión estuvo por lo general por encima de las otras líneas estratégicas, exceptuando 2008 cuando fue mayor el esfuerzo de la erradicación voluntaria. En 2005 la reducción de los cultivos alcanzó el 53 por ciento, para lograrlo se realizó el mayor esfuerzo de aspersión del periodo del cien por cien y la incautación de la coca alcanzó el 36 por ciento en el mismo año. Esa situación es interesante, en el sentido que la incautación representaría el 30 por ciento de los cultivos a asperjar; y al menos un 20 por ciento de erradicación.

Si se valora el mejor año segundo del segundo periodo de Santos Calderón, 2018 fue el año de mayor esfuerzo en la erradicación manual alcanzando el 70 por ciento; la incautación de coca logró el cien por cien por el incremento sustancial de producción del alcaloide, al registrar el incremento de cultivos ilícitos en 104 por ciento. Lo anterior y siguiendo la fórmula de 2005, evidenciaría que se necesitaría realizar un esfuerzo de aspersión al menos del doble de la incautación de coca, es decir, del 208 por ciento para tener un control aceptable los cultivos ilícitos de 2018.

En resumen, el aumento exponencial de los cultivos ilícitos en periodo 2014-2018 es la primera consecuencia de los cambios en la ESN. El fortalecimiento del narcotráfico entonces resultó como uno de los principales problemas del acuerdo de paz con las Farc, no solo en cuanto a manejar la agenda del proceso, sino también en no lograr su objetivo de buscar una

solución definitiva al problema de las drogas ilícitas; situación que además de fortalecer este flagelo incrementó el número de actores delincuenciales organizados propiciando una *guerra criminal* por obtener su control. Tema que se analiza en el siguiente apartado.

## 2. Fortalecimiento e incremento de actores de delincuencia organizada

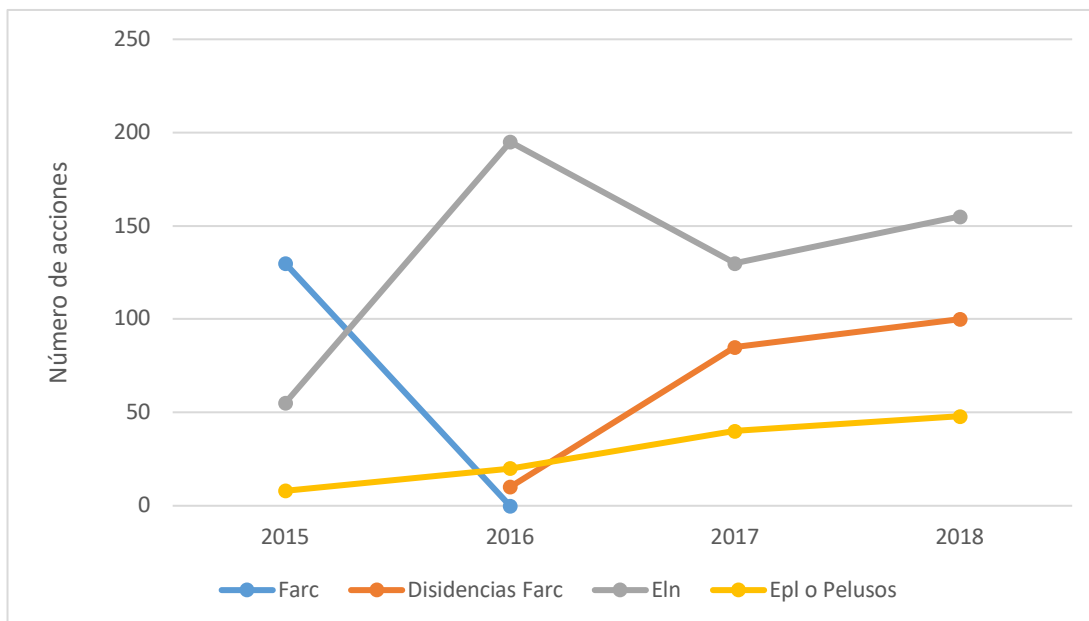
Con los anteriores resultados sobre el narcotráfico y como efecto directo de ello, la siguiente consecuencia en los cambios de la ESN 2014-2018, es el fortalecimiento e incremento de los actores de delincuencia organizada. Así lo consignó la Cruz Roja en su informe anual de 2019:

La realidad es que en Colombia no se puede hablar de posconflicto: actualmente no hay uno, sino al menos cinco conflictos armados en el país (cuatro de ellos entre el Estado y grupos armados organizados: el Eln, el Epl, las Auc y las estructuras de las Farc del antiguo Bloque Oriental que no se acogieron al proceso de paz, y el quinto, que enfrentan al Eln con el Epl (CICR, 2019, 1).

En la Figura 57, se detalla la dinámica de los diferentes actores durante este periodo.

**Figura 57**

*Acciones grupos armados ilegales, 2014-2018*



Fuente: base de datos de acciones del conflicto FIP (2019).

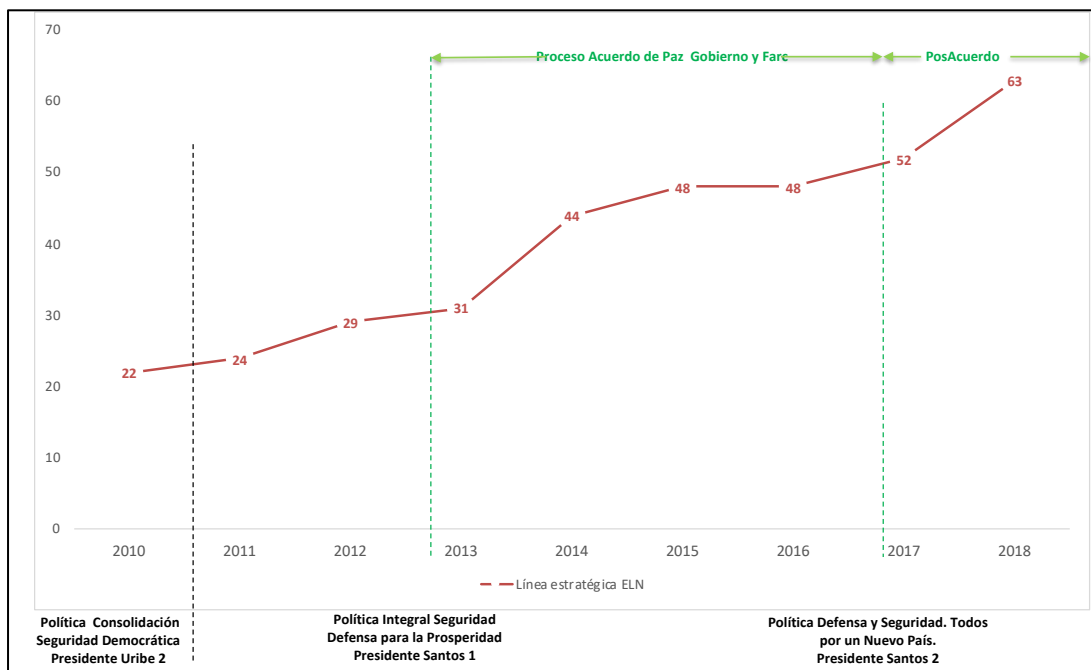
En la Figura 57 el número de acciones de los grupos armados tanto organizados como de delincuencia organizada (Gao y Gdo), no ha variado después de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y las Farc. La confrontación armada mantiene su dinámica, y según la FIP, ahora es además protagonizada por otros actores, donde sus acciones son de bajo esfuerzo militar –como ataques a la infraestructura, hostigamientos y activos de explosivos– el proceso de incursión y expansión a nuevas zonas ha producido enfrentamientos entre los grupos ilegales, incrementando el impacto humanitario (FIP, 2019, 6). En este apartado se consignan los siguientes argumentos: el fortalecimiento del Eln como principal Gao, el auge y crecimiento de las disidencias de las Farc (Gao-R) y el aumento de la dinámica de otros o Gdo.

El fortalecimiento del Eln es el primer argumento. Como se percibe en la *línea estratégica*, la Figura 57, el Eln estaba en pleno proceso de fortalecimiento desde 2012. En 2010 esta guerrilla estaba en el 22 por ciento de su debilitamiento; comenzó a recuperarse en los siguientes años hasta llegar al 48 por ciento en su fortalecimiento en los años 2015 y 2016; es decir, el doble a lo que se encontraba en 2011. Su fortalecimiento continuó, se evidencia cuando pasó del 48 por ciento en 2015 al 63 por ciento en 2018.

Es importante recordar que la *línea estratégica del Eln* obtenida en la presente investigación incluye los indicadores: iniciativa armada, apoyo de la población, estructura organizacional (efectivos y cabecillas) y financiero de esa guerrilla. Y, como ya se consignó igualmente, el fortalecimiento del Eln coincidió a partir del periodo de los acuerdos del Gobierno con las Farc, como se recoge en la Figura la Figura 58. Su fortalecimiento se triplicó al pasar del 22 al 63 por ciento en los dos periodos del Gobierno de Santos. Específicamente durante el proceso del acuerdo y el posacuerdo se duplicó al pasar del 31 al 63 por ciento entre 2013 y 2018, respectivamente. Esta guerrilla también entró en la disputa territorial en algunas áreas críticas del país, como se comenta en los siguientes apartados.

**Figura 58**

*Línea estratégica del Eln y el acuerdo de paz del Gobierno con las Farc*



Fuente: elaboración propia.

El segundo argumento se relaciona con el surgimiento y crecimiento de las disidencias de las Farc. Este estudio no pretende hacer investigación sobre el tema de las disidencias como tal. Existen numerosos estudios sobre este aspecto: Bapat et ál. (2012); Basuchoudhary y Razzolini (2014); Burch y Ochreiter (2010); Findley y Rudloff (2012); Kalivas, 2003; Kydd y Walter, 2002); y Olson-Lounsbery y Cook, 2011 (todos estos analistas están citados en ápod FIP, 2018). El objetivo de utilizarlo como argumento en las consecuencias derivadas de las decisiones del Gobierno es para demostrar la limitada ESN con fin de mitigar, neutralizar o controlar este fenómeno propiciador de violencia e inseguridad, en el contexto del acuerdo de paz y posacuerdo con las Farc.

El surgimiento y crecimiento de las disidencias de las Farc es uno de los principales retos del Gobierno en la seguridad. Las disidencias cuentan con capacidad, como lo plantean los estudios de la FIP,

De desestabilizar las condiciones de seguridad en ámbitos rurales y urbanos, dinamizar economías ilegales e influir negativamente en la implementación de los acuerdos de paz. Se trata de estructuras armadas que

pueden competir en el plano militar, político y social de forma directa a la acción del Estado y sabotear sus esfuerzos para la construcción de la paz o los anhelos de quienes si dejaron las armas, (FIP, 2018, 12)<sup>48</sup>.

Los datos en cuanto a números de hombres, su organización interna, redes y demás características, aun no son claras y difieren tanto en las propias fuentes oficiales como en las organizaciones dedicadas a su estudio. Lo que evidencia de entrada la limitada inteligencia e interés del Estado, al menos en la etapa de surgimiento, sobre las disidencias de las Farc. En la Tabla 10, la FIP consigna los siguientes datos en cuanto al número aproximado de disidentes de las Farc, conteo realizado hasta marzo de 2018.

**Tabla 10**

*Número aproximado de disidentes Farc por tipo de fuentes, 2017-2018*

¿Quién lo dice?	Número disidentes Corte octubre 2017	Porcentaje guerrilleros concentraron (8322 aprox.)	Número disidentes Corte diciembre 2017	Porcentaje guerrilleros concentrados (8332 aprox.)	Número disidentes Corte marzo 2018	Porcentaje guerrilleros concentrados (8322 aprox.)
Fuerzas Militares	500	6	526	6,3	1200	14,4
Fiscalía General de la Nación	500	6	500	6	500	6
Vicepresidencia de la República	250-400	5	250-400	5	1000	12
Ministerio del Interior	140	2	500	6,5	-	-
Ministerio de Defensa	350-400	5	700-750	9	1100	13,2
Defensoría del Pueblo	800	9	800	9	800	9
Oficina Alto Comisionado para la Paz	-	-	400	5	400-500	6
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	400	5	400	5	800	9
Crisis Group	700-800	9	800-1000	12	800-1000	12
Fundación Paz y Reconciliación	-	-	700	8,4	700	8,4

Fuente: FIP, 2018.

En la Tabla 10 se evidencia que, con excepción de las Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las instituciones del Estado que se rigen por las demandas e investigaciones en curso, las demás fuentes registran aumentos en las disidencias que van

<sup>48</sup> La FIP desarrolla una rigurosa investigación sobre las disidencias de las Farc, en la cual se consideran diferentes variables para explicar y dar un marco analítico completo sobre las razones del surgimiento y evolución de las disidencias de las Farc.

desde un incremento del cien por cien hasta el 240 por ciento, en un periodo de solo seis meses. Por ejemplo, en el caso de las Fuerzas Militares su conteo pasó de 500 a 1200 disidentes, es decir se incrementó en un 240 por ciento; incrementos similares reportaría el Ministerio de Defensa. Lo que se evidencia en estos grupos son dinámicas de incorporación para su fortalecimiento, agrupando además de los disidentes, en reincidentes (exguerrilleros, que abandonan el proceso después de la entrega de las armas) (véase FIP, 2018, 47), guerrilleros desertores del Eln y nuevas incorporaciones. De una sola estructura autodeclarándose disidentes y apartándose del proceso de paz en junio de 2016, se registraron a marzo de 2018, entre 16 y 18 estructuras en armas, según FIP (2018, 17).

Ante la anterior situación, y como se mencionó en capítulos anteriores, el Gobierno descuidó el tema de las disidencias, a pesar del conocimiento sobre este aspecto desde el propio inicio del proceso en 2012 y, específicamente, desde el momento cuando se firma el acuerdo de paz con las Farc. Desde junio de 2016, el país quedó enterado del surgimiento de las disidencias tras el anuncio del Frente Primero Armando Ríos de las Farc, de abandonar el proceso. Los planes militares como el «Plan militar estratégico de estabilización y consolidación victoria», a diferencia de las políticas del Gobierno formuladas en 2015, sí mencionaban la influencia de las disidencias de las Farc, como una amenaza; sin embargo, no se dieron objetivos concretos para su persecución.

Ante la falta de directrices políticas, el MDN se vio obligado a emitir la Directiva 037 en octubre de 2017. Y ya con base en esta, las Fuerzas Militares formularon y pusieron en marcha a principios de 2018 el Plan Horus 2.0, con el cual se proyectó hacer presencia en 13 departamentos, 93 municipios, 565 veredas, 1 golfo y 14 ríos. Además comprometieron 61.463 hombres del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Policía Nacional, así como 80.000 hombres para el control institucional del territorio (MDN, 2018, 37). Las anteriores medidas tomadas después de un año y medio de la aparición del primer grupo disidente demostraron el descuido del Gobierno en la ESN durante el proceso del acuerdo de paz y su inmediata implementación.

El tercer argumento en este apartado es la creciente dinámica de los grupos delincuenciales organizados (Gdo), en el periodo 2014-2018. Según UNODC, la violencia



relacionada con el crimen organizada puede ser justo tan devastadora como la violencia relacionada con el conflicto mismo, en el caso de aquellos países emergiendo de un conflicto (UNODC, 2013, 11). Estos grupos también generaron una dinámica especial relacionada con la violencia durante el proceso del acuerdo de paz. Ellos contribuyeron al igual que los Gao, al aumento de los homicidios en algunas regiones del país. Por ejemplo, en Atlántico, el Gdo “Los Costeños” fueron los responsables del aumento de la tasa de homicidios al pasar del 21,26 al 23,08 por ciento, entre 2014 y 2015; y otros grupos contribuyeron al sostenimiento de la tendencia por encima del promedio anual de la tasa de homicidios en ese mismo periodo en los departamentos de Antioquia, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca, Ellos registraron tasas desde 29,88 hasta 76,01 por ciento, cuando el promedio anual estaba entre el 28 para 2014 y 25 para 2015 (Peñalosa, 2016, 145 y 146).

Estos grupos que provienen de una cultura criminal como de las anteriores AUC, ejércitos privados al servicio del narcotráfico, prestan servicios a los demás Gao y a mafias internacionales. Es decir, estos grupos son los que hacen la mayoría del *trabajo sucio* (crímenes) y ejercen el control local para garantizar los corredores de movilidad a las economías ilícitas. Su crecimiento también está relacionado directamente con el fortalecimiento del narcotráfico a raíz del incremento de los cultivos ilícitos. «Estas organizaciones se dedican principalmente a la comercialización de drogas ilícitas. Son los intermediarios entre los productores y las redes internacionales del tráfico» (FIP, 2017, 1). Ellos están involucrados y en muchos casos han sido los responsables de la compra de la cocaína, la cristalización de pasta, el transporte, la comercialización nacional, el transporte de fronteras y en toda la cadena el de prestar el servicio de seguridad. De tal forma que los Gdo en sus zonas de influencia, tratan de tener el control local y ejercer presión sobre la población, convirtiéndose estos grupos de delincuencia organizada en un verdadero reto complejo, tanto social como de seguridad ante los programas de gobierno para la erradicación voluntaria y otros similares.

Los Gdo entonces son grupos muy particulares en su forma delinquir lo que les permite no ser muy visibles ante los medios de comunicación nacionales, pero al mismo tiempo afectan la seguridad en forma directa en las poblaciones de las regiones afectadas. Ellos pueden verse como una de las causas principales de la continuación de la violencia, así como

un obstáculo para la implementación de los acuerdos de paz (FIP, 2017). Y aunque el acuerdo propone una serie de organismos<sup>49</sup> del Estado para combatir el crimen organizado, sin embargo, a faltan de una ESN, o al menos de una política de seguridad con objetivos y responsabilidades concretas que permitiera su control, los Gdo se han convertido en verdaderos *operadores de la criminalidad local* con impacto nacional y en algunas oportunidades con alcance transnacional.

Con el fortalecimiento del Eln, el auge y crecimiento de las disidencias de las Farc (Gao-R) y el aumento de la dinámica de otros Gdo, se da como consecuencia el deterioro de la seguridad en varias regiones del país durante el periodo 2014-2018, en un contexto del acuerdo de paz del Gobierno con las Farc y en el inicio de su implementación, como se amplía en el siguiente apartado.

### **3. Deterioro de la seguridad**

Como tercera consecuencia de los cambios en la ESN durante el periodo de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno con las Farc, se destaca el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país, especialmente en aquellas donde tenían influencia las Farc antes de su desmovilización. Es evidente el incremento de la violencia y la inseguridad en estas áreas críticas como se demuestra en este apartado.

A partir del acuerdo de paz con el Gobierno sobre el cese al fuego y de hostilidades y definitivo de las Farc, el 23 de junio de 2016, se aprecia una reducción de los indicadores de seguridad en términos generales en el país. La concentración de las Farc para una desmovilización posterior, representados en 6672 hombres de armas y 4000 milicianos, es de lejos el mayor logro obtenido en los acuerdos de paz de La Habana. Según datos de la Policía Nacional los homicidios tuvieron una reducción desde el mismo inicio del proceso en La Habana al pasar de 16.032 en 2012 a 12.460 en 2015, representando una disminución del

---

<sup>49</sup> La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, un cuerpo elite de la Policía Nacional, y un nuevo Sistema de prevención y alerta en la Defensoría del Pueblo en coordinación con el Gobierno y la Unidad Especial de Investigación, (FIP, 2017,1).

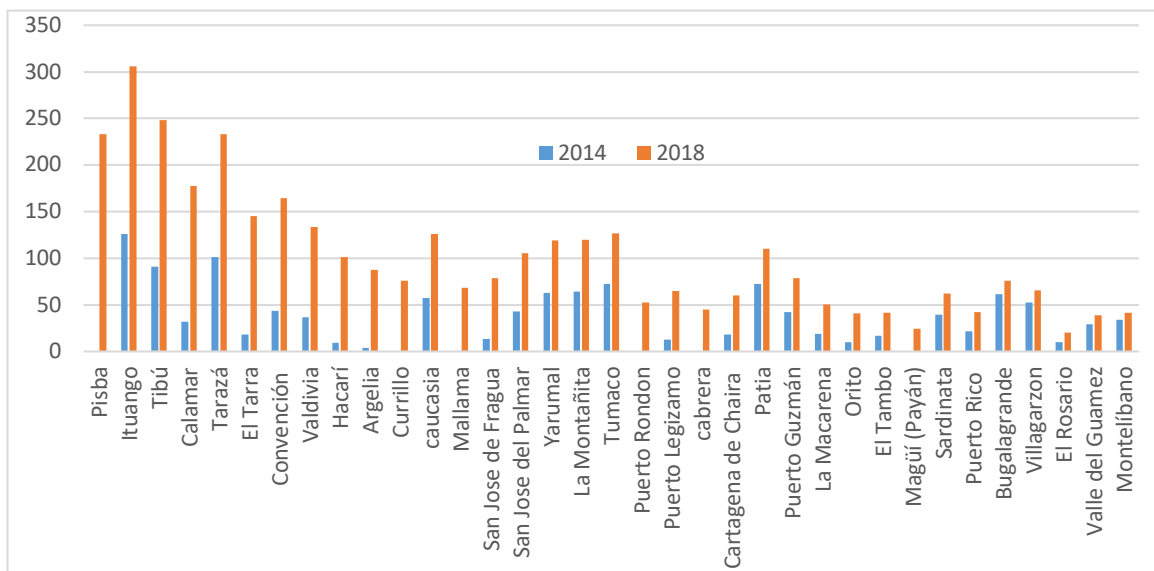
22 por ciento. El secuestro pasó de 305 en 2012 a 213 en 2015, con una reducción del 30 por ciento (Peñalosa, 2017, 143) (Figura 59).

Sin embargo, al realizar un análisis más detallado y regionalizado, en algunas zonas del país se presentó un deterioro de la seguridad, «Principalmente en zonas donde antes habían operado las Farc, se presentaron aumentos importantes en cuatro subregiones: la zona Norte, Nordeste y Bajo Cauca antioqueño; la región del Catatumbo; la Costa Pacífica nariñense y caucana; y el sur del Meta y norte del Caquetá» (Ávila, A., 2019, 504). La Figura 60 consigna los 35 municipios con mayor aumento de tasas de homicidios al realizar un comparativo entre 2014 y 2018. En 33 de los 35 municipios tienen una tasa superior a la media nacional: para 2014 fue del 26,49 y para 2018 del 24,34.

En las Figura 59 se hace un análisis comparativo entre los 35 municipios con mayor aumento en la tasa (por 100.000 habitantes) de homicidios en los años 2014 y 2018; y en la mayor parte de estos municipios hay un aumento sustancial en la tasa de homicidios. En algunos casos se duplican. En 33 de los 35 municipios tienen una tasa superior a la media nacional: para 2014 fue del 26,49 y para 2018 del 24,34.

**Figura 59**

Los 35 municipios con mayor aumento de tasas de homicidios, comparativo entre 2014 y 2018



Nota: <sup>1</sup> Publicaciones anuales del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), que compila el comportamiento de las lesiones de causa externa a través de análisis descriptivos y según variables sociodemográficas, tiempo, modo y lugar. Para este punto se tuvieron en cuenta las de 2014 y 2018.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del INMLCF, 2015 y 2019<sup>1</sup>.

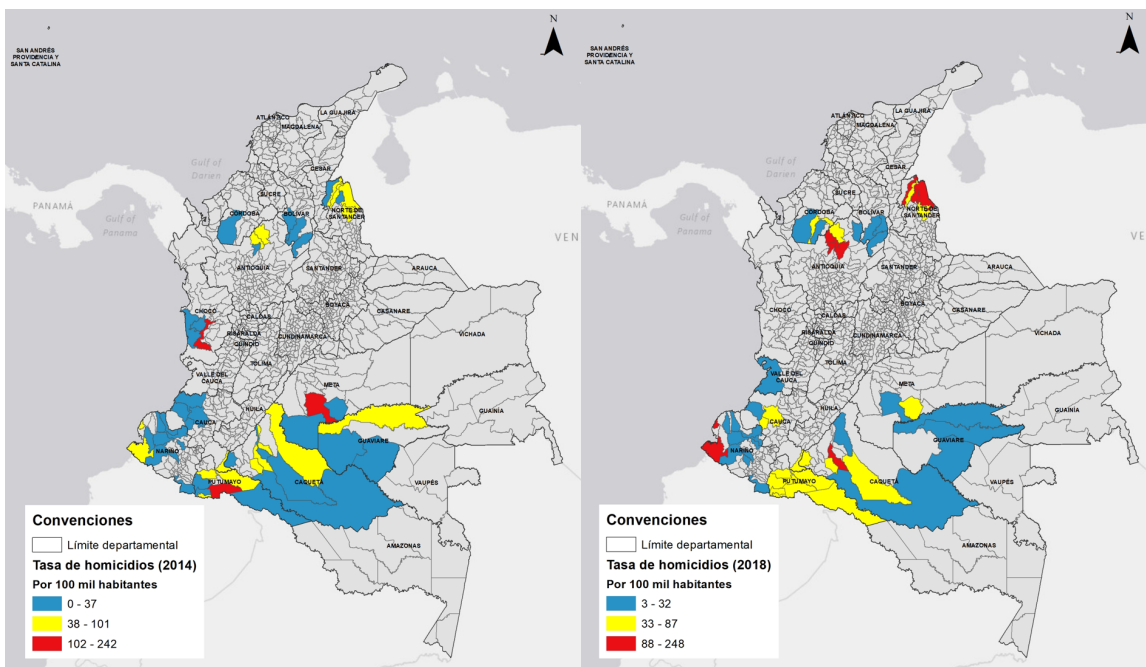
Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), la reactivación de los enfrentamientos armados en el territorio colombiano, parece ser la causante del incremento de la tasa de homicidios, los hombres representaron el 91,3 por ciento de los homicidios, y los departamentos con más alta tasa fueron Arauca, Valle del Cauca, Putumayo, Norte de Santander (Catatumbo) y Norte de Antioquia (Tarazá e Ituango) donde el conflicto armado fue más insidioso durante 2018, (INMLCF, 2019, 71).

En las figuras 60 y 61 (dos mapas) se hace un análisis comparativo entre los 35 municipios con mayor aumento en la tasa (por 100.000 habitantes) de homicidios en los años 2014 y 2018. Se consigna como la mayor parte de los municipios con el mayor incremento de la tasa de homicidios están ubicados en las zonas desalojadas por la Farc en cumplimiento de los acuerdos con el Gobierno. Se aprecia igualmente un aumento de homicidios por departamentos o zonas entre un año y el otro. Varios departamentos que se encontraban con baja tasa representada en color azul, en los cuatro años pasaron a una mayor tasa representada en color amarillo en 2014; es el caso de Cauca, Putumayo y parte norte de Antioquia. Los

que se encontraban de color amarillo pasaron a color rojo representando las mayores tasas de homicidios; es el caso de: Nariño, parte norte de Caquetá, Nordeste Antioqueño, y Catatumbo en Norte de Santander.

### Figuras 60 y 61

*Municipios con mayor tasa de homicidios, comparativo entre 2014 y 2018*



Fuente: elaboración propia, con base en datos del INMLCF y del Ministerio de Justicia.

Las tasas de homicidios es una forma de registrar el incremento de la violencia que se presenta en estas áreas ilustradas en las figuras 60 y 61. En estas zonas, que coinciden con los territorios donde antes delinquían las Farc, se describe una segunda característica: estas regiones coinciden con zonas fronterizas o cerca de corredores fronterizos marítimos o terrestres. Lo cual lleva a una tercera particularidad relacionada con una alta dinámica en las economías ilícitas, especialmente del narcotráfico que aprovecha la ubicación geográfica estructurando corredores estratégicos de movilidad tanto para los insumos como para el comercio de los alcaloides.

Las dinámicas en estas subregiones<sup>50</sup> relacionadas con las economías ilícitas, narcotráfico, y donde los Gao y la delincuencia organizada iniciaron y desarrollaron toda una disputa territorial por obtener su control. Los 242 municipios donde operaron las Farc coinciden en su mayor parte con las regiones descritas, y las cuales han sufrido un copamiento por parte de actores propiciadores de violencia como el Clan del Golfo, la guerrilla del Eln, desertores o exguerrilleros que reincidieron de las Farc, y los grupos de disidencias de esta guerrilla denominados por el Gobierno como Gao-R. Como ya se describió en anteriores apartados, varios centros de estudios y fundaciones (FIP, 2014, 53, y Fundación Paz y Reconciliación, Pares, 2018)<sup>51</sup> y sectores de la sociedad advirtieron con anticipación al Gobierno sobre el deterioro de la seguridad en dichas subregiones. Incluso, las propias Farc compartieron la preocupación con los delgados del Gobierno en el mismo proceso de La Habana (entrevista mayor general Carlos Rojas Tirado, 24 de junio de 2020, integrante Comisión del Gobierno para el Cese al Fuego con las Farc).

#### **4. Ruptura de la cultura estratégica: influencia de las negociaciones con las Farc en las Fuerzas Militares**

Como una cuarta consecuencia directa en el giro dado a la ESN del Gobierno durante el acuerdo de paz con las Farc, está relacionada con la influencia directa de este proceso con las Fuerzas Militares. Estas instituciones crearon una serie de capacidades diferenciales, gracias a las experiencias adquiridas durante el conflicto, y con avances sustanciales en los últimos veinte años. Estas capacidades permitieron en gran medida obtener los logros en la ESN hasta 2014, analizados en la presente investigación.

---

<sup>50</sup> En la región del Andén Pacífico por ejemplo se concentran más de 30.000 hectáreas de hoja de coca, laboratorios de clorhidrato de cocaína ubicados a la orilla del mar Pacífico para facilitar la comercialización del alcaloide. Este territorio es donde antes tenía influencia las Farc y en la actualidad se registran doce grupos que se disputan a muerte el control de esta región del país.

<sup>51</sup> El estudio de la FIP, relacionado con el tema de la reincidencia, obtuvo que en la reintegración del grupo guerrillero en el contexto Colombia, el 24 por ciento de sus miembros podrían reincidir en sus actividades ilícitas, cifras confinadas oficialmente. Este porcentaje podría duplicarse en cifras no oficiales.

Su logro más importante desde 1990 fue haber llevado a la mayor parte de los grupos de guerrillas que se enfrentaron al Estado colombiano a una mesa de paz (estableciendo amnistías, indultos o acuerdos) con el Gobierno: M-19, Ejército Popular de Liberación (Epl), Quintín Lame, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) (Afanador, 1993, 155-185), los grupos de paramilitares o autodefensas ilegales en 2006, y finalmente, las Farc (2016).

Todos estos grupos pretendieron la toma del poder por la vía armada y violenta. Gracias a la aplicación de la autoridad de los gobiernos de turno mediante el empleo de sus fuerzas militares, los grupos arriba mencionados, debieron cambiar su estrategia centrada en lo militar para optar por la vía política. Sin embargo, la experiencia, capacidades y mentalidad dentro del pensamiento estratégico de la Fuerzas Militares tuvieron una ruptura ante los cambios en la política y la ESN durante el periodo de las negociaciones entre el Gobierno y las Farc en La Habana.

Según la investigación de Coutau-Bégarie en su *Tratado de estrategia*: «Los conceptos y las taxonomías son el resultado de un pensamiento estratégico, de la estrategia como ciencia. Es una praxeología, un saber humano al servicio de la acción, de la estrategia como arte, (Coutau-Bégarie, 2002, 264-274).

En ese contexto, la estrategia está formada por dos componentes fundamentales: la teoría y la doctrina. La teoría apunta a una profundización de conceptos y de métodos globales que son utilizables universalmente, independientemente de la geografía y de la historia. Un ejemplo de lo anterior son los aforismos de Sun Tzu, formulados en términos muy generales, son aforismos que parecieran tener un valor universal. La doctrina, por el contrario, apunta a lo local y no a lo global, adaptada a una situación nacional, tiene una finalidad práctica y verificable sobre el terreno. Mientras la teoría es abierta y difundible, la doctrina es más cerrada y restringida. A diferencia de la teoría, la doctrina jamás es neutra, ella es gobernada por el principio de la eficiencia. La doctrina en resumen es extraída de una representación y una concepción privilegiada de la acción (Porier, 1997, 129, ápod Coutau-Bégarie, 2002), es decir de la experiencia propia de los ejércitos u otras fuerzas institucionales pertinentes,

empleando sus capacidades para la solución de sus propios problemas relacionadas con las amenazas internas o externas.

Con lo anterior, se destaca que, en el contexto de la ESN, el gobierno expidió una serie de políticas para una nueva transformación de las Fuerzas Militares, en especial las del Ejército nacional. Las instituciones requieren de cambios permanentes, reformas e innovaciones para lograr un mejoramiento continuo. De hecho, el ejército desde 2016 ha realizado un esfuerzo enorme y necesario en la actualización de toda su doctrina bajo un programa denominado «Damasco», el cual representa la conversión del pensamiento estratégico, operacional y táctico del Ejército colombiano para las próximas décadas, y para las actuales y futuras generaciones (Ejército de Colombia, 2020, 35).

Llama la atención en las nuevas políticas de la ESN, los siguientes hechos. El primero, fue la creación de un Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) en 2012, época que coincidió con el anuncio del Gobierno de iniciar oficialmente las negociaciones con las Farc. El anterior proceso tuvo como objeto revisar la situación de los componentes funcionales, para alcanzar los objetivos del Ejército del futuro.

Un segundo hecho, es la creación del Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (Cedef), en 2013, en pleno desarrollo de las negociaciones con las Farc. El Cedef tenía como propósito diseñar la hoja de ruta de la evolución y desarrollo del Ejército hacia una fuerza terrestre capaz de cumplir múltiples misiones en respuesta a cualquier tipo de amenaza o reto (Ejército de Colombia, 2020, 31). En este proceso nació el concepto *multimisión*, que se amplía en el siguiente párrafo.

El tercer hecho lo constituyó la creación del Comando Conjunto de Transición (CCOT), en agosto 2014, y se nombró al general Javier Flórez, oficial que lideró el grupo de militares asesores de los negociadores del Gobierno en La Habana. El CCOT se creó con «la responsabilidad de todo el proceso de ir de la guerra a la paz, del conflicto al posconflicto» (*El Tiempo*, 29 de agosto de 2014).



El concepto *multimisión* merece especial atención por cuanto impactó directamente en las tropas. El comandante del Ejército de 2016<sup>52</sup> lideró la iniciativa dentro de la actualización de la doctrina, en la cual el Ejército se convertiría en una *fuerza multimisión* para 2030. Según él, la idea era tener una institución que pudiera hacer frente, no solo a los temas esenciales de la seguridad y defensa, sino también a los de emergencias donde las capacidades del ejército sean también aprovechadas en apoyo a las autoridades civiles como, por ejemplo, la atención a los desastres naturales. Según el director de doctrina del Ejército, el concepto *multimisión* está relacionado a la protección de los intereses nacionales descritos en la Constitución Nacional (Rojas, 2017, 100).

La tarea de protección civil siempre ha estado en la Constitución y en la misión del Ejército, y también se ha puesto en práctica en los momentos de crisis dentro del país. La avalancha de Armero de 1985, el terremoto de Armenia, en 1999, y la ola invernal en varias regiones del país, en 2011, son algunos ejemplos durante las últimas décadas. Incluso a escala internacional, el Ejército y demás fuerzas participaron con ayuda humanitaria en el terremoto de Haití, en 2010. En otras palabras, estas tareas ya estaban involucradas en el Ejército sin necesidad de tener una impronta *multimisión*. De hecho, se contaba desde 2010 con unidades ya especializadas y con doctrina pertinente como el Batallón de Desastres de los ingenieros militares.

Nadie debería haber objetado las realidades y necesidades de enfrentar los retos y desafíos por la complejidad que las circunstancias en un mundo globalizado pudiesen haber presentado a una institución militar. De ahí la definición del propio Clausewitz, cuando define la guerra como una situación compleja y que demanda la concentración, incluso del proceso científico, para enfrentarla. Sin embargo, tener un concepto *multimisión* en un ejército como el colombiano y en una coyuntura de negociaciones con las Farc, puede desorientar tanto a sus miembros como ciudadanos a quienes protege. La propia misión del Ejército es clara:

---

<sup>52</sup> En [www.youtube.com/watch?v=5xqAlrTE7t0](http://www.youtube.com/watch?v=5xqAlrTE7t0) publicado en agosto de 2016. Consulta el 29 de julio de 2019.

El Ejército nacional conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación, (Ejército de Colombia, 2021).

Con esta misión, en las últimas décadas, el Ejército colombiano enfrentó el conflicto interno, el cual no ha terminado aún. Si bien es cierto que se llegó a un acuerdo con las Farc, desafortunadamente, las amenazas persisten y se adaptan rápidamente en función de sus objetivos ilegales. En consecuencia, se tiene un ambiente de seguridad o inseguridad, incluso aún más complejo que antes del acuerdo de paz. El concepto *multimisión* pudo haber afectado lo más importante en la implementación de una ESN: en el hombre o los hombres que la ejecutan.

Los cuadros y soldados podrían pensar que en un ejército *multimisión* deberían estar más dedicados a prepararse para una situación de seguridad externa o a una misión de mantenimiento de paz a escala internacional, o bien, en espera de la solicitud de apoyo que haga la autoridad civil correspondiente, que estar preparados para enfrentar las amenazas internas. La misión para el ejército ahora no es clara. Las diferentes tareas relacionadas con la participación externa del ejército en Operaciones de Mantenimiento de Paz ya se venían haciendo igualmente. Ejemplo de ello es la participación con el Batallón Colombia, en la península del Sinaí, en la Multinacional Force Observation (MFO), desde 1982 hasta el presente. Sin comentar otras participaciones como en la guerra de Corea y Canal de Suez, entre otras. En todas ellas se ha participado con doctrina pertinente y su labor ha sido reconocida ampliamente por los aliados participantes.

De lo anterior se puede inferir: (a) En cuanto al tema de la ESN la preocupación del Gobierno estaba centrada en asegurar el acuerdo de paz con las Farc, lejos de hacer frente a los problemas de la seguridad que se encontraban en pleno resurgimiento e incluso con retos derivados de la misma desmovilización de las Farc, como ya se analizó en el Capítulo 4. (b) Las Fuerzas Militares se dedicaron más a los procesos de actualización de la doctrina y la transformación del futuro, que atender los retos coyunturales e inmediatos de la seguridad nacional. (c) La actualización de la doctrina del Ejército bajo una impronta *multimisión* se desarrolló en forma paralela a las negociaciones del Gobierno con las Farc; esto generó

incertidumbre en el ejercicio operacional de la institución frente a las amenazas del momento, en el sentido que no tenían claro con cuál doctrina actuar. (d) La influencia de las negociaciones en La Habana fue directa en términos de la ESN, incluso en las operaciones contra otros grupos ilegales diferentes a las Farc.

De hecho, a partir de junio de 2015, la tropa recibió la orden de no hacer operaciones en áreas de influencia de las Farc, para evitar impactos en las negociaciones de La Habana. Lo cual indujo a las unidades a quedarse quietas por cuanto en el terreno es muy difícil distinguir a un grupo ilegal de otro. Incluso, algunos de los Gao aprovecharon las circunstancias haciéndose pasar como grupos de las Farc sin serlo, para cometer sus acciones ilícitas con libertad de acción.

Los anteriores hechos produjeron dificultades en la implementación y la efectividad de la ESN, como se evidenció en el crecimiento y dinámicas de los demás Gao, Gao-R y Gdo, en algunas regiones del país, en la presente investigación. De hecho, la propia CGR lo confirmaría en su informe de 2018, y plantearía dos tesis, que fortalecen el argumento de confusión en la aplicación de las capacidades de la tropa:

Se puede inferir que las bondades que produjo el proceso y acuerdo de paz con las Farc, en la reducción en el número de combates y muertos, dista del número de neutralizaciones realizadas a otros grupos delictivos, abriéndose la posibilidad de plantear dos tesis: la primera, que indica que la seguridad ciudadana entró en un proceso de debilitamiento a causa de un incremento de capacidades delincuenciales de los demás grupos delictivos, y una segunda, que revelaría que las Fuerzas Militares han desplazado sus capacidades en mayor medida a apoyar labores policiales, obligadas por la coyuntura y la crisis que presenta la seguridad ciudadana, permitiendo resultados operativos de mejor alcance; no obstante, las tesis no serían excluyentes y deberían ser objeto de análisis más profundos. Se observa la presencia de las Fuerzas Militares en el ejercicio policial, al ejecutar 60 por ciento de neutralizaciones del periodo a grupos de delincuencia común; asimismo, preocupa el incremento en la cantidad de neutralizaciones que se presentó de manera generalizada en todos los grupos, salvo en las Farc (CGR, 2018, 4).

Las capacidades diferenciales desarrolladas por las Fuerzas Militares desde 2000 al 2014 como la inteligencia, la movilidad táctica aérea, la operatividad nocturna, los programas para neutralizar los artefactos explosivos improvisados (AEI), la interoperabilidad entre las fuerzas, el esfuerzo para neutralizar objetivos de alto valor estratégico, el propio control territorial, la acción integral para el apoyo socioeconómico a las poblaciones más afectadas por la violencia, entre otras iniciativas, constituyen líneas estratégicas que permitieron la creación de un verdadero concepto contrainsurgente (COIN) con una visión cada vez más

integral, no solo la militar. Pero especialmente dentro de este COIN fue el cambio de actitud en cabeza del presidente como jefe de las FF. MM. y todos los miembros del sector defensa y las diferentes fuerzas que cambió la ecuación de la confrontación a favor del Estado y su población durante el periodo antes mencionado.

Con las nuevas decisiones del Gobierno donde su prioridad era el acuerdo de paz, dejó solo al Ministerio de Defensa el tema de la seguridad. Incluso por esta delegación se presentaron roces entre el presidente y su ministro de Defensa, argumentado que los militares estaban abandonados por su presidente. El pensamiento contrainsurgente que recién alcanzaba su maduración, quedaría en un segundo plano. Distraída además por la nueva actualización de una doctrina para un concepto multimisión donde se prioriza la participación internacional a las necesidades internas del momento.

La experiencia exitosa alcanzada en varias décadas que pudo ser utilizada también para frenar las nuevas dinámicas que emergían en la inseguridad durante el proceso del acuerdo, se hubiera podido utilizar decididamente para controlar y garantizar incluso, la propia implementación del acuerdo de paz. Estos nuevos retos a la seguridad, como se han venido analizando en esta investigación, tienen características similares como cuando se enfrentaba a las Farc. De hecho, el Eln y las disidencias de las Farc son igualmente grupos insurgentes, y los Gdo y el narcotráfico, son agentes y factores propiciadores de violencia desde hace cuarenta años en Colombia y en la región.

## **5. Consecuencias en las relaciones internacionales**

En este apartado se argumenta como otra consecuencia de las decisiones y cambios en la política de seguridad del periodo 2014-2018, el impacto en las relaciones internacionales. Las consecuencias del fortalecimiento de la violencia en las zonas fronterizas permeables y donde no existe un borde de frontera, si no por el contrario toda una dinámica mafiosa criminal que involucra la población de ambos países limítrofes ha deteriorado la seguridad y

por ende afectaría las relaciones con sus países vecinos y con los Estados Unidos, su principal aliado estratégico.

### ***5.1. Deterioro de la seguridad en las fronteras e impacto en los vecinos***

Según el DNP, los territorios fronterizos son muy importantes por sus recursos ambientales, la biodiversidad y el potencial energético. Colombia tiene 13 departamentos fronterizos de los 32 que lo conforman. En ellos se concentran el 90 por ciento de los recursos forestales, el 97 por ciento de la producción de carbón, y el 43 por ciento de los metales preciosos. Sin embargo, a pesar de estas riquezas en recursos naturales, su diversidad cultural y étnica, y su favorable localización para el desarrollo económico, los departamentos y municipios fronterizos presentan altos índices de necesidades sociales y económicas respecto al resto del país. El promedio de las NBI en los municipios fronterizos promedian el 52,81 por ciento; algunos departamentos alcanzan el 80 por ciento como es el caso de La Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada. La tasa de desempleo es mayor a 5 puntos porcentuales frente a la media nacional; y la tasa de informalidad en el empleo asciende al 80 por ciento, representando 20 puntos por encima de la media nacional. La tasa de analfabetismo es del 14,3 por ciento con 5,9 por ciento por encima de la media nacional. Por último, la brecha del PIB per cápita sigue en aumento, al pasar del 1,8 al 3,97 por ciento, entre 2000 y 2012, respectivamente (DNP, 2014, 16-19).

Lo anterior demuestra la situación paradójica de los territorios fronterizos: caracterizados por albergar numerosos y ricos recursos naturales y gozar de un privilegio geoestratégico por su ubicación, su población presenta igualmente grandes dificultades y desigualdades convirtiéndolas en una de las más necesitadas del país. La población pobre es un caldo de cultivo para la criminalidad. La debilidad en la presencia estatal en estas subregiones ha sido una preocupación permanente en la ESN. Aunque el control territorial del Estado ha sido una de las líneas permanentes de la política de seguridad y defensa del Estado, especialmente desde 2000 hasta 2014, como se analizó en el Capítulo 4 en la *variable de control territorial*, su implementación ha sido muy limitada en las fronteras. Así como en los acuerdos de paz no se logró desmontar el narcotráfico, tampoco se consiguió una solución al control

institucional en los territorios fronterizos, lo cual hubiera permitido iniciar la consolidación de la seguridad. El gobierno de 2014-2018 pensó que la solución era solo con el control militar y no se preocupó por implementar una ESN integral y real en estos territorios. De nuevo el gobierno daba prioridad al tema del acuerdo y la seguridad quedó a la deriva del Ministerio de Defensa.

El anterior panorama entonces le ha facilitado a los Gao desarrollar sus intereses estratégicos en las fronteras colombianas. Este trabajo presenta cuatro intereses por los cuales los territorios fronterizos se convirtieron en estratégicos para estos grupos ilegales: (a) fortalecer su sistema logístico, (b) obtener recursos financieros, (c) organizar su retaguardia estratégica, y (d) establecer alianzas políticas internacionales.

La necesidad logística como primer interés de los Gao, se materializa en la medida que la zona fronteriza facilita la obtención de pertrechos para los Gao en su accionar armado. Estos grupos ilegales obtienen municiones, explosivos, y amas de los vecinos países a través del tráfico de armas en los territorios fronterizos (FIP, 2018, 11-29) donde el control de las fuerzas de seguridad de los países colindantes es muy limitado, además de las dificultades por la topografía agreste existente. Varias son las incautaciones que han realizado las FF. MM. y Policía Nacional con material de guerra con improntas de los vecinos países. Por citar un solo ejemplo, el Ministerio de Defensa reportó en el periodo 2010-2018 el decomiso de 47.302 kilos de explosivos, 9270 artefactos explosivos destruidos y 835 artefactos decomisados (MDN, 2021). Los explosivos son la materia prima para la producción de los artefactos explosivos improvisados (AEI), arma artesanal pero estratégica para los Gaos, ocasionando significativos números de víctimas, tanto fatales como heridos en la población civil y en la Fuerza Pública. En su mayor parte los explosivos provienen de los países vecinos de la frontera sur colombiana.

El segundo interés es el financiero. Las condiciones geoestratégicas de los territorios fronterizos, le brinda a los Gao y delincuencia organizada oportunidades de propiciar toda una serie de redes y estructuras para obtener recursos como producto del narcotráfico y la minería ilegal especialmente. En capítulos iniciales se analizó como afectó el apoyo con la

población hacia las guerrillas, el haber privilegiado su financiación a través del narcotráfico. En estos apartados que abordan las consecuencias de las decisiones y cambios en la ESN, se destaca que no solo afectó la seguridad sino también el mismo proceso del acuerdo de paz del Gobierno. Según UNODC advertía sobre el impacto del incremento de los cultivos de hoja de coca en proceso: «Ingresos generados por la droga la economía podría socavar esfuerzos de consolidación de la paz, debilitan la cultura de la legalidad, fortalecer grupos armados, y deslegitimar instituciones democráticas a través corrupción y flujos» (UNODC, 2019, 31).

El incremento de los cultivos de coca en los territorios fronterizos también ha sido sustancial. La misma UNDOC consignó el incremento de 10 veces entre 2010 y 2017 de los cultivos en los territorios:

En el año 2001 había 53.370 ha de coca bajo esta categoría; para 2010 esta cantidad se había reducido a una quinta parte, llegando a 9076 ha, pero desde entonces se observa un crecimiento continuo, hasta regresar en 2017 a los niveles iniciales. Vale la pena destacar que en la zona de frontera<sup>53</sup> se encontraban 1934 ha de coca en 2010 y que ese valor se multiplicó 10 veces entre 2010 y 2017 (UNODC, 2018, 31)

Lo anterior infiere el cambio de estrategia de los Gaos entre 2010 y 2018 en el sentido de privilegiar el negocio del narcotráfico, el control de rutas del contrabando, el tráfico de armas, el tráfico de personas y la minería ilegal en estos territorios por las ventajas geoestratégicas ya comentadas anteriormente. EL control por estas economías ilegales les permite a los Gao la obtención de altas cantidades de recursos para garantizar sus finanzas. Las investigaciones realizadas por la Fundación Ideas para la Paz así lo confirman cuando registran que en los territorios fronterizos persisten múltiples economías ilegales cuyo control y rentas son disputadas por los diferentes Gao (FIP, 2018, 4-35)<sup>54</sup>.

El tercer interés de los principales Gao es organizar su retaguardia estratégica. Aquí es pertinente recordar lo consignado en el Capítulo 3 cuando se analizaba las estrategias de la insurgencia y que una de las tres condiciones para tener éxito en una guerra revolucionaria

---

<sup>53</sup> Para la UNODC y la política ruta futuro del Gobierno colombiano, zona de frontera representa para estos casos una franja de solo 10 km desde el límite fronterizo.

<sup>54</sup> En este informe, la FIP (2018a) hace un análisis detallado de todas las fronteras de Colombia, registrando las diferentes dinámicas de los Gaos y sus acciones delictivas como narcotráfico, contrabando, extorsiones, tráfico de armas, tráfico de personas y minería ilegal.

es: «disponer del apoyo de una tercerna potencia» (Coutau-Bégarie, 2002, 490). Este interés ha sido una realidad en las guerrillas de las Farc y Eln y por los otros grupos delincuenciales en la medida que estos acceden a las redes criminales transnacionales. En los casos de las guerrillas colombianas, se han presentado evidencias de la instalación de campamentos en los vecino países, incluso uno de ellos fue bombardeado (llamado bombardeo de Angostura, Provincia de Sucumbíos - Ecuador) por las FF. MM. de Colombia, el 1 de marzo del 2008, produciendo la baja de uno de los líderes de las Farc.

Lo anterior generó en su momento toda una crisis diplomática entre los dos países. Como quiera este hecho y los documentos encontrados (Revista *Semana*, 9 de marzo de 2011) en el campamento evidenció los diferentes planes de las Farc en donde tener un área de retaguardia en un vecino país, era estratégico en todo sentido. Las disidencias de las Farc han continuado con dichos planes y siguen haciendo presencia en los territorios fronterizos (FIP, 2018, 44-130). Para el caso del Eln, han privilegiado la ubicación de esa retaguardia estratégica en Venezuela (Fermín y Eudis, 2012, 59).

El cuarto interés está relacionado con el objetivo de los Gao en obtener apoyo político internacional. El ejemplo del *bombardeo de Angostura* arriba mencionado también evidenció los planes y acciones de las Farc en la gestión internacional. De hecho, Raúl Reyes era el encargado del frente internacional de esta organización. La ubicación de su campamento en la zona fronteriza de Ecuador le facilitaba hacer esfuerzos en establecer contacto con miembros de diferentes gobiernos, recibir delegados y tener enlaces con los medios de comunicación. En algunos territorios fronterizos del vecino de país han sido objeto de propuestas de reuniones entre organismo internacionales y las Farc, como la realizada por Brasil en 2003 (Ramírez, 2004, 156). Los Gao han buscado un apoyo internacional para un reconocimiento de sus acciones armadas como insurgencia. Las Farc y Eln han conseguido establecer alianzas con los vecinos, principalmente con los gobiernos de Venezuela en las últimas dos décadas.

La consecuencia de la búsqueda de los Gao por obtener los cuatro intereses anteriores ha producido en los vecinos diferentes actitudes caracterizadas por la falta de apoyo concreta y



de posiciones individuales. Lo que también refleja la falta de consenso y apoyo en una estrategia regional en seguridad durante el periodo de estudio. «La mayoría (vecinos) se ha limitado a reiterar el señalamiento de Colombia como amenaza a la seguridad nacional y a crear un cordón de seguridad y aislamiento en torno suyo» (Ramírez, 2004, 151). La falta de apoyo se da incluso en el no reconocimiento de las responsabilidades en el control de los corredores logísticos para el transporte del material bélico, las rutas del narcotráfico por parte de los Gao, la existencia de los campamentos y los esfuerzos de estos grupos por obtener el apoyo internacional.

La falta de compromiso de los vecinos en términos de concretar estrategias de seguridad bilateral o regional infiere en que ellos tienen sus propios intereses, y evitan vincularse en un conflicto que podría tener consecuencias en términos de inseguridad en sus países, sumadas a los problemas complejos ya existentes en cada uno de ellos. Incluso como consigna también Ramírez, varios gobiernos vecinos han ido buscando adaptaciones pragmáticas a los problemas que el conflicto genera o a las interacciones que su población crea con los Gao (Ramírez, 2004, 151).

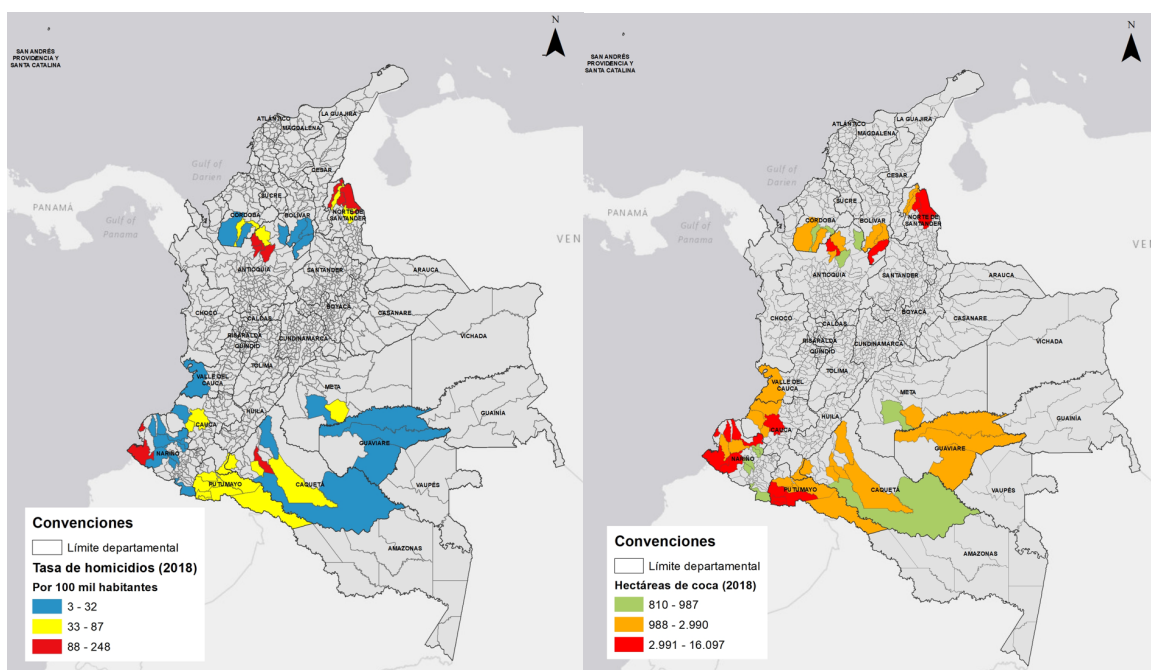
Otra consecuencia en la búsqueda de los Gao por lograr sus intereses en los territorios fronterizos es el fortalecimiento de las estructuras como organización. El narcotráfico y demás economías ilícitas les permiten obtener todos los recursos que estos grupos ambicionan. Este fortalecimiento como se consignó en la Figura 57 y Tabla 10 ha permitido el crecimiento sustancial de los Gao y de su línea estratégica. Sin embargo, la obtención de la riqueza generó una disputa entre los mismos Gao por el control de los territorios fronterizos, lo que ha conllevado también al incremento de los homicidios, desplazamientos forzados de la población afectada, y en general el incremento de un ambiente de inseguridad en los territorios fronterizos (incluyendo el país vecino) como se analiza en el siguiente párrafo.

Al comparar la Figura 62 con la 63 (dos mapas), se observa la ubicación de las regiones donde el deterioro de la seguridad se incrementó durante el periodo 2014-2018, ya explicado en anteriores apartados. En estas figuras existe una relación estrecha con los territorios

fronterizos de Colombia. En estas regiones, además, se ubican los municipios de mayor aumento de la tasa de homicidios, y coinciden con aquellos de mayor número de hectáreas sembradas con la planta de coca. En ellas también delinquían la mayoría de los grupos de las Farc antes de su desmovilización, y es donde se han fortalecido los demás Gao, como el Eln, las disidencias del acuerdo de paz o Gao-R, y la mayor parte de los grupos de delincuencia organizados o Gdo.

### Figuras 62 y 63

*Correlación municipios con mayor tasa de homicidios y mayor presencia cultivos planta de coca, 2018*



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del INMLCF, Ministerio de Justicia y UNODC-Simci.

Estos territorios fronterizos son también los pasos obligados para el flujo de migraciones. En palabras de Adamson, estas (migraciones) pueden interactuar con otros factores en tres formas para exacerbar las condiciones de seguridad y violencia en ambos lados de la frontera: por suministrar recursos que ayuden a abastecer a los grupos ilegales; por suministrar oportunidades para las redes del crimen organizado; y por suministrar

conductos internacionales para el terrorismo. Lo que ha permitido establecer el más obvio enlace entre migración y el crimen organizado, el cual es la industria global del contrabando y trata de personas que ha emergido para encontrar las demandas individuales buscando cruzar las fronteras (Adamson, 2006, 191).

Según la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC) se ha presentado un aumento del flujo total migratorio del 150 por ciento entre 2012 y 2018, al pasar de 11.131.495 total de entradas y salidas tanto de colombianos como extranjeros, a 16.719.587, respectivamente. Los venezolanos representaron en 2020 el mayor flujo de migraciones en Colombia con un registro del 33 por ciento. Estas estadísticas no contienen información de las zonas de integración fronteriza (ZIF), es decir los pasajeros en tránsito, transportadores de personas también llamados «cruceiros» y los ingresos irregulares (UAEMC, 2020, 1-46). Según la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) para las migraciones provenientes de venezolanos, solo el 14 por ciento se encuentran en un estatus regular, mientras el 83 por ciento tienen uno irregular. Además, Colombia después de Turquía es el segundo país del mundo con mayor acogida de migraciones al registrar hasta finales de 2019, 1,8 de los 3,6 millones de venezolanos desplazados (Acnur, 2020, junio 18).

De lo anterior se infiere que el tema de migraciones, especialmente las irregulares, son otro reto para los países de acogida como Colombia y sus vecinos para afrontar el éxodo venezolano, no solo en la apuesta socioeconómica sino también en el tema de la seguridad. Sin embargo, tampoco el fenómeno de las migraciones y su enlace con la seguridad ha tenido un consenso o manejo coordinado entre Colombia y sus vecinos. Las políticas restrictivas y de seguridad aparecen como las medidas más adecuadas que se suman a la tendencia global de asumir las migraciones como un problema, generando tensiones entre nativos y extranjeros y al surgimiento de discriminaciones xenofóbicas que constituyen violaciones a los derechos humanos (León Rojas, 2020, 218 y 219).

Los migrantes en consecuencia se exponen a grupos armados ilegales, narcotraficantes y a bandas locales los cuales en la mayor parte de los territorios fronterizos, se encuentran en disputas por el control de las economías ilícitas y demandan de mano de

obra para lograr los cuatro intereses analizados en apartados anteriores. Los migrantes entonces son para los Gao una excelente oportunidad para cumplir con sus propósitos. La anterior dinámica de inseguridad y violencia al involucrar a la población de ambos países, incluidos los territorios fronterizos donde habitan en un contexto de inseguridad, es otro reto a la seguridad propiciador de tensiones con los vecinos .

Varios autores<sup>55</sup> han consignado la existencia de estas áreas como se detalla en las figuras 62 y 63, y las han denominado como aparecen en la geografía colombiana, ya mencionadas en apartados anteriores. En esta investigación se propone la denominación de «ejes transversales» en función de la interrelación fronteriza con la dinámica de las economías ilegales, principal razón de su existencia. Los territorios fronterizos son el principio y el fin de las dinámicas mafiosas dentro del país. (a) El primero es el eje transversal norte, caracterizado por cuanto une las dos fronteras entre Venezuela y Panamá a través del corredor estratégico terrestre para el narcotráfico y otras economías ilegales. Incluye las subregiones del Catatumbo, sur de Bolívar, Nordeste antioqueño, Bajo Cauca antioqueño, Nudo de Paramillo (norte de Antioquia y sur de Córdoba), y Urabá antioqueño y chocoano. Las estribaciones selváticas de las tres cordilleras de los Andes permiten la facilidad clandestina del corredor y la dificultad de control por el Estado. (b) El segundo es el eje transversal suroriente que une también las fronteras Ecuador-Perú con Venezuela. Incluye los departamentos de Arauca, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vichada. Este corredor estratégico es terrestre y fluvial, aprovechando las selvas de la Orinoquia y sus extensos e inhóspitos ríos navegables. (c) Y, el tercero, es el eje vertical del Andén Pacífico, que une las fronteras de Ecuador con Panamá, pero su fortaleza está en la capacidad fluvial con numerosos ríos provenientes de la cordillera Occidental y la marítima, donde desembocan la red fluvial, dando origen a las vías estratégicas sobre el mar Pacífico, que facilita su comunicación con Centroamérica y Norteamérica. De acuerdo con Joint

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, Ariel Ávila, un investigador de la FIP, las identifica así: se ubican en su mayor parte en cinco subregiones del país. (a) La primera es la que se conoce como el Catatumbo, situada en el departamento de Norte de Santander, que limita con Venezuela. (b) La segunda región está al norte del departamento de Antioquia, y allí están los municipios de Bajo Cauca antioqueño y Nordeste antioqueño. (c) La tercera zona se encuentra en el Pacífico colombiano, principalmente en la costa de Nariño, allí está Tumaco y otros siete municipios. (d) La cuarta coincide con gran parte del departamento del Chocó. (e) La última se ubica en el sudeste del país, Guaviare, sur del departamento del Meta y parte del Vichada (*véase* Ávila, A., 2019, 409-515).

Interagency Task Force South (JIATFS) de Estados Unidos, el 85 por ciento del tráfico ilícito de la droga fue marítimo, y de este el 70 por ciento proviene del Pacífico, donde la costas de Colombia y Ecuador tienen su mayor protagonismo (JIATFS, ápod Fundación Paz y Reconciliación, Pares, 2020, 11).

Es importante mencionar que la situación de inseguridad y violencia en las regiones fronterizas no son nuevas. Por el contrario, durante el conflicto con las Farc desde la década de 1990, fueron consideradas áreas críticas, toda vez de su importancia para las guerrillas en obtener apoyo logístico y concebirlas como áreas de retaguardia estratégica donde se podía evadir la presión del Estado. Incluso en esta misma década se tenían acuerdos binacionales más concretos con los vecinos cuando existió una voluntad de ellos para colaborar conjuntamente en materia de seguridad fronteriza, mediante por ejemplo la puesta en marcha de teatros de operaciones siguiendo la teoría de persecución en caliente (Ramírez, 2004, 151 y 152). Este esfuerzo se mantuvo hasta 2014 en el sentido de establecer objetivos concretos en las ESN de diferentes periodos de gobiernos y el de generar un liderazgo para implementarlos. El propio plan *El Salto Estratégico* (2009), ya comentado en capítulos anteriores, tuvo líneas especiales para controlar las actividades de las guerrillas y otros grupos en las zonas fronterizas.

Sin embargo, las zonas fronterizas en el periodo 2014-2018 tuvieron un mayor deterioro de la seguridad con consecuencias directas para la ESN, y las relaciones internacionales como se analizó en el presente apartado. La situación de los territorios fronterizos y las respectivas relaciones con los vecinos es compleja. Se aprecia por lo menos en los últimos treinta años que la matriz de éxito se centra en la ecuación de la seguridad fronteriza, por supuesto sin dejar de lado la variable de prosperidad. Pero estos territorios que se asemejan más a unos *agujeros negros* donde convergen toda clase de intereses de las organizaciones ilegales y criminales, demandan urgentemente de la ESN nacional fortalecida en las siete variables halladas en esta investigación para hacerles frente, donde la variable de decisión política y del liderazgo del gobierno nacional sean sustanciales para su implementación, y comprometer a sus vecinos con una seguridad cooperativa eficiente; variables limitadas en el periodo antes mencionado.

La variable de decisión política y del liderazgo del gobierno nacional son sustanciales para su implementación, y para comprometer a sus vecinos con una verdadera seguridad cooperativa dinámica y permanente hasta controlar los anteriores agentes y factores propiciadores de inseguridad. De lo contrario, lo que se puede apreciar es el continuo fortalecimiento de los Gao, narcotráfico y demás economías ilícitas; el incremento de la inseguridad en los territorios fronterizos; afectaciones en la población fronteriza; y repercusiones negativas en las relaciones con los países vecinos.

## **5.2. Dificultades con su principal aliado estratégico: Estados Unidos**

Colombia ha tenido fuertes relaciones con los Estados Unidos desde el año 2000 cuando se materializó el Plan Colombia, como se analizó en el Capítulo 3. Este país se ha convertido en su aliado estratégico. Sus aportes han sido concretos tanto en el soporte político como en el económico para apoyar la ESN. Incluso el Gobierno de Obama confió y le hizo una apuesta total al proceso del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Farc, en el sentido que con esto se culminaría todo un programa exitoso de seguridad y su respectivo apoyo estadounidense desde 2000. Obama hizo el nombramiento a Bernie Aronson (2015), como el enviado para el diálogo de paz en Colombia, aunque este país no participó directamente en los diálogos; su presencia fue vital para el nuevo Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado (lo que antes se llamaba Plan Colombia), y por la experiencia en otros procesos en América Central, se entendió como activo en el proceso colombiano (Biderbost, Boscán y Calvo, 2018, 347).

Sin embargo, esa relación se comienza a deteriorar a raíz del incremento de los cultivos ilícitos, toda vez que esto tiene un efecto directo sobre la población consumidora estadounidense. Las consecuencias tendrían efectos en los apoyos económicos y políticos, como ya se ilustró en la Figura 51, desde 2012 y hasta 2018 hay una reducción sustancial en los recursos entregados por parte de los Estados Unidos en un paquete de ayudas denominado «Security Aid Programs».

El paquete de ayudas de Estados Unidos consistía en veinte programas relacionados con el fortalecimiento de la seguridad. Se destacó el Combating Terrorism Fellowship Program, para la lucha contra el terrorismo en la cual normalmente son vinculados los Gao, como el Eln. Este apoyo dejaría de existir a partir de 2017.

Colombia no solo comienza a ver reducido el apoyo de recursos para apoyar la ESN, sino también se evidencia una presión política desde el Gobierno de los Estados Unidos, ante el incremento sustancial de los cultivos ilícitos.

La Casa Blanca publicó un reporte en el cual los cultivos ilícitos en Colombia aumentaron 39 por ciento en 2014 con respecto al 2015. Situación confirmada por la UNODC para la época. La embajada de Estados Unidos interpretó este crecimiento como un efecto sobre la suspensión de las fumigaciones y las expectativas que se estaban generando con la nueva política de sustitución de cultivos (Vargas et ál., 2019, 124). Desde esta época los Estados Unidos se han venido pronunciado ante el Gobierno por el descuido en la lucha antidroga poniendo en riesgo lo que se había logrado con las inversiones del Plan Colombia. Incluso, durante la administración del Presidente Trump mediante el documento «Presidential Memorandum for the Secretary of State» (2017) empezó a hablar de las posibilidades de descertificar a Colombia por el incumplimiento de sus compromisos en la lucha antidrogas, pero que esta medida no se tomaría gracias a los esfuerzos de interdicción de la Fuerza Pública. El tema de la lucha contra las drogas sería el único punto de la agenda de seguridad en las relaciones exteriores de Colombia, pero incluso en este tema, como se apreció anteriormente, dejó mayores dificultades que aciertos.

También la desconfianza se incrementó no solo por el aumento de la producción de cocaína. Por un lado, la misma legitimidad del proceso, cuando el acuerdo de paz es derrotado por el No con un 50,2 por ciento de los votos válidos en el Plebiscito Nacional, realizado el 2 de octubre de 2016 para refrendarlos; subrayando la polarización política y la falta de confianza de la población por la forma como se realizó el acuerdo con las Farc. Según la investigación de Basset, el análisis territorial permite explicar algunas razones por la cual la población se manifestó a favor del No a la aprobación de los acuerdos. Además de otras

características como el voto cristiano y la relación innegable con el uribismo (partido Centro Democrático), el tema de la impunidad por cuanto las Farc no recibirían castigo por sus crímenes, y a cambio recibirían muchos beneficios y prebendas financieras con dineros públicos, pudo contribuir a reforzar los temores de ser abandonados (sectores populares urbanos, periurbanos y de las ciudades intermedias) por el Gobierno, el cual estaría dedicado exclusivamente sobre las zonas directamente afectadas en el conflicto (Basset, 2018, 1-12).

Por otro lado, la desconfianza de Estados Unidos aumentaría ante el incremento de la violencia como consecuencia de los anteriores factores. Tanto el incremento del narcotráfico y la falta de legitimidad del acuerdo de paz, lo que dificulta su implementación, crece la preocupación en el aliado estratégico de que el éxito logrado desde 2000 en el tema de la seguridad con repercusiones en el control de las drogas ilícitas con impacto directo en sus nacionales, sea reversible (Kurtz y Restrepo, 2017, 17 de junio, ápod Biderbost, Boscán y Calvo, 2018, 347).

De hecho, ante el nuevo panorama de inseguridad, los Estados Unidos ha reflejado encontrarse engañado por el acuerdo de paz realizado por el Gobierno de Santos. La apuesta y confianza que este país puso en el acuerdo de paz quedó en duda, en cuanto a la consolidación de la seguridad en Colombia y especialmente a las expectativas que se tenían para la solución definitiva, o al menos en su eficiencia en el control de los cultivos de la hoja de coca, lo cual impacta directamente en los nacionales estadounidenses. Para ellos se privilegiaba entonces las medidas tomadas para el acuerdo y no para la seguridad (entrevista a David Spencer)<sup>56</sup>. Según UNODC al consignar los aumentos de los cultivos de hoja de coca en Colombia, también confirman las preocupaciones los Estados Unidos: «Ingresos generados por la droga, la economía podría socavar esfuerzos de consolidación de la paz, debilitan la cultura de la legalidad, fortalecer grupos armados, y deslegitimar instituciones democráticas a través corrupción y flujos financieros ilícitos» (UNODC, 2019, 31).

---

<sup>56</sup> Profesor de contraterrorismo y contrainsurgencia en el Centro Estudios Hemisféricos de Defensa William J Perry, en Washington D. C. Entrevista realizada por el autor el 5 de octubre de 2018.



## CONCLUSIONES

Los cambios en las políticas y estrategias de seguridad en Colombia entre los años 2014 y 2018, a partir de la inmersión del Gobierno en el acuerdo de paz con las Farc, ha sido el objeto de estudio de la presente tesis que ahora finaliza. Al mismo tiempo, se propone como herramienta de análisis un *modelo para la evaluación* de estrategias de seguridad nacional. Se diseñó, construyó e implementó una herramienta que permite analizar y evaluar estrategias en seguridad, utilizando el contexto colombiano como estudio de caso, pero con un alcance internacional donde existan amenazas que pueden ser similares en otras regiones del mundo. Específicamente el trabajo de investigación formuló y desarrolló los siguientes tres objetivos:

1. Determinar los cambios de la estrategia de seguridad colombiana, tras la inmersión del Gobierno en el acuerdo de paz con las Farc, en La Habana, Cuba.
2. Identificar cuáles fueron las consecuencias de los cambios en la seguridad del país y su impacto en el pensamiento estratégico de las Fuerzas Militares (periodo 2014-2018).
3. Proponer un *modelo para la evaluación* de estrategias de seguridad nacional que sirva como herramienta de análisis en otros países o regiones en contextos similares.

Para alcanzar los objetivos 1 y 2 de la investigación, se debió primero desarrollar el tercer objetivo, en el sentido de construir el modelo de evaluación que permitió realizar el análisis de la ESN 2014-2018. La construcción de este modelo, explicado y desarrollado en el Capítulo 2, consistió en el análisis de las estrategias, tanto de la guerrilla como las del Estado. Para este caso específico, se abordó el estudio de estas estrategias desde el origen del conflicto (1964), con el fin de analizar su evolución y obtener sus características más significativas, que identificaron sus influencias en las estrategias del presente periodo de estudio.

El modelo, resumido en tres pasos en la Figura 5 *Metodología para establecer el modelo de análisis y evaluación de la estrategia de seguridad nacional*, se construyó entonces con base en las lecciones aprendidas de las estrategias utilizadas y su impacto en la seguridad, en tres gobiernos y la mitad de un cuarto que comprendieron el periodo de 2000 a 2014. El modelo utilizó dos herramientas como pilares de análisis: la *línea estratégica de la*

*insurgencia* (paso 1) y la identificación de las *variables determinantes* para una ESN (paso 3). Con la *línea estratégica de la insurgencia* se analizó la estrategia de la guerrilla de las Farc en el periodo 2000-2014 y la estrategia del Eln 2000-2018. Con relación a las *variables determinantes* se utilizaron especialmente para construir, implementar y contrastar el modelo de análisis durante los diferentes periodos de gobierno desde 2000 hasta 2018. Sus conclusiones específicas se abordan más adelante.

La metodología empleada trató de combinar el enfoque cuantitativo con el cualitativo. Por ejemplo, el análisis cualitativo fue soportado, por un lado, con fuentes primarias sustentadas en entrevistas a las personas que lideraron el diseño, planeamiento y ejecución de la estrategia de seguridad durante los periodos analizados. Asimismo, estos análisis fueron argumentados con los estudios cuantitativos en los cuales las estadísticas y los datos fueron obtenidos de los documentos oficiales de las instituciones del Estado y directivas de las organizaciones guerrilleras. Las fuentes secundarias y el aparato crítico se conformaron sobre la bibliografía especializada en el tema de la guerra insurgente como la inglesa, la estadounidense y la francesa, además de los estudios de fundaciones y analistas colombianos expertos en el conflicto.

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación logró llegar a las siguientes conclusiones:

### **PRIMERA**

Un primer aspecto concluyente y que diferencia la presente investigación de otras sobre el mismo objeto de estudio, es la metodología utilizada. La construcción del modelo mediante un análisis mixto, tanto cuantitativo como cualitativo, permitió contrastar la teoría con la práctica para este tipo de investigación. En consecuencia, la tesis afirma que el análisis mixto: tanto cuantitativo como cualitativo para investigaciones sobre el tema de estrategia y específicamente de conflictos insurgentes, se requiere la combinación analítica cuantitativa y cualitativa, para entender las estrategias de seguridad utilizadas, su pertinencia y su impacto.

El análisis metodológico independiente, ya sea cuantitativo o cualitativo, no es suficiente. Incluso, algunos datos independientes, si bien muestran tendencias, no son suficientes para conocer la realidad de la situación. De ahí que la normalización de variables y homologación de indicadores, como se aplicó en el presente estudio, son esenciales para obtener un conocimiento tanto más claro y completo de la situación como más amplio y entendible del conflicto.

Sin embargo, la investigación también detectó algunas dificultades y limitaciones en su aplicación. La principal de ellas resulta del amplio y ambiguo concepto de la seguridad, y en consecuencia de la estrategia para lograrla. De hecho, se aprecia que existe abundante material de estudio sobre la problemática de la insurgencia. En contraste, los estudios en busca de soluciones o estrategias son limitados. Se consigna que los estudios de los conflictos son numerosos, y se podría afirmar que no existen conflictos que no se hayan abordado como objeto de estudio. Por el contrario, las estrategias de solución a dichos conflictos se limitan a lecciones aprendidas, y son limitados los estudios que profundizan sobre la búsqueda de soluciones, en un contexto de decisiones dadas por los gobiernos, o los errores cometidos por estos.

En consecuencia, la investigación reafirma el concepto de complejidad existente en un conflicto insurgente. Sus características propias involucran no solo la estructura de la guerra, sus estrategias y su modus operandi, si no también forma parte esencial en todo su entorno: la población, la geografía, el gobierno, su legitimidad, sus recursos y las relaciones internacionales. La ESN demanda entonces de un diseño integral. El elemento militar es tan solo una parte. El diseño de la ESN debe tener una visión sistémica que permita cubrir la complejidad de un conflicto insurgente. El método de análisis y evaluación para una ESN propuesto en la presente tesis, dan alcance a esta visión integral de acuerdo con los hallazgos de la investigación.

## **SEGUNDA**

Frente a los trabajos para comprobar la hipótesis principal, se logró determinar que los cambios ocurridos entre los años 2014 y 2018, en la estrategia de seguridad nacional (ESN),

como consecuencia de la implicación del gobierno colombiano en el proceso de paz con las Farc, generó debilidades en las estrategias de seguridad. Esta situación permitió el fortalecimiento de factores y agentes propiciadores de violencia y el deterioro de la seguridad en algunas regiones del país. Esta tesis defiende la existencia de cambios desde el Gobierno en la estrategia de seguridad en el periodo arriba mencionado que produjeron una mayor inseguridad en algunos territorios donde en la mayor parte de los casos, las Farc tenían directa influencia. Argumentos analizados y sustentados en todo el desarrollo del Capítulo 4, para el caso de los *cambios*; y el Capítulo 5, para explicar sus *consecuencias*.

Contradictoriamente, el gobierno le apostó al acuerdo de paz con las Farc para solucionar los problemas a la violencia descuidando la ESN. Concebir que la seguridad dependía exclusivamente del acuerdo de paz fue el principal error estratégico del gobierno para mejorar las condiciones de seguridad, e incluso para garantizar la propia implementación del acuerdo. El Gobierno de Santos y sus asesores tenían el concepto que lo único peligroso en las Farc eran sus armas. Si estas eran depuestas, las Farc dejaban de ser una amenaza para Colombia. Esto es un argumento más que ni Santos ni sus asesores conocían las verdaderas intenciones de las Farc, ni del Eln al cual también le habían apostado de llegar a otro acuerdo, y tampoco tuvieron una apreciación sobre las nuevas dinámicas de los demás grupos organizados ilegales. El concepto contrainsurgente de la primera década de 2000 fue ignorado por este gobierno: las guerrillas más que grupo armado, en principio es un grupo político que le apostaron finalmente a cambiar sus planes privilegiados en la lucha armada sin lograr el apoyo de la población por obtener en los diálogos lo que no pudieron alcanzar con las armas.

El Gobierno de Santos no tenía claro entonces cuál estrategia de seguridad seguir sin que afectara el proceso del acuerdo. Y las Farc y los demás grupos armados ilegales se dieron cuenta de esa debilidad y la aprovecharon en toda la negociación en La Habana, exigiendo cambios en la política de la seguridad como el nuevo programa de erradicación de cultivos ilícitos (PNIS), demás cambios en la estrategia de seguridad y sus respectivas consecuencias durante el periodo analizados en la presente investigación.

### TERCERA

Así como no hay consenso internacional en la definición de la seguridad, tampoco lo hay en el concepto de la estrategia de seguridad. Esta debe ser también definida por la política. Sin embargo, se pueden apreciar orientaciones en los estudiosos sobre el tema, en el sentido de contar con elementos fundamentales en una estrategia de seguridad: los fines, los medios, los modos, las amenazas y los riesgos. Para el caso de una estrategia de seguridad nacional, este trabajo de investigación sostiene que además de los cinco elementos fundamentales, *el liderazgo del gobierno* se constituye en el sexto elemento necesario para su implementación. La redefinición que propone la presente tesis, cumple con las anteriores características:

«Estrategia de seguridad nacional» es el arte y ciencia mediante el cual la política general dirige, orienta y coordina todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger los intereses nacionales contra riesgos, peligros, amenazas exteriores e interiores, a la vez que permite al país contribuir a la seguridad internacional (redefinición del autor).

### CUARTA

Las guerrillas, especialmente las Farc, tenían una estrategia general o planes desde su VII Conferencia (1982). Su implementación con sus avances concretos, y por falta de una estrategia de seguridad por parte del Estado coherente que la contrarrestara, las llevó a estar cerca de alcanzar sus objetivos. Estos planes se constituyeron en la principal fortaleza de estas guerrillas como organización. Sin embargo, las guerrillas cometieron dos errores estratégicos en la ejecución de sus planes. Primero, privilegiar la lucha armada sobre la política como esencia ideológica de su organización, impidió obtener la *legitimidad* que buscaban para alcanzar el reconocimiento de la población y generar una insurrección general; contrario a otros procesos en el mundo donde guerrillas exitosas tuvieron ante todo el apoyo de la población. Como se observó en la investigación el reconocimiento que los colombianos dieron a estos grupos siempre fueron mínimos y no superaron el 4 por ciento de aceptación (Invamer, 2020).

El segundo error de estos grupos fue la decisión de involucrarse directamente en los diferentes escalones del narcotráfico y en otras fuentes de financiación como la extorsión y el secuestro. En consecuencia, tanto de las Farc como el Eln enfrentaron la situación

paradoxal al término del siglo XX en las que no puede caer una guerrilla: constituirse en fuertes grupos guerrilleros armados y con altos recursos, pero al mismo tiempo ser una organización sin legitimidad por no tener el reconocimiento de la población a la cual manifiestan representar. En este sentido, las Farc y el Eln en la búsqueda de su principal objetivo estratégico de la legitimidad, centro de gravedad de estas guerrillas, fracasaron.

## QUINTA

En contraste con los planes de las guerrillas, las estrategias del Estado utilizadas para afrontar el conflicto 1964-2000, fueron limitadas, reactivas y dispersas. Como se explicó en la Figura 4, *Evolución estrategias de seguridad nacional, 1964-2000*, la línea política y, en consecuencia, el apoyo de la población, fueron los grandes ausentes de la estrategia. La estrategia de seguridad no fue integral y por tanto se hicieron muchos esfuerzos que no solucionaron la problemática de la seguridad.

Las estrategias de seguridad nacional para las primeras décadas del conflicto armado fueron diseñadas solo para atender problemas puntuales en algunos sitios y regiones del país. Lo anterior produjo que, en vez de tener una estrategia nacional para resolver los problemas internos, se dio un concepto de manejar el *orden público*. En el caso específico de las FF. MM. para atender las acciones violentas de las guerrillas, se entendió como la ejecución de *comisiones de orden público* para restablecerlo donde ese se encontraba alterado. Todo lo anterior significó entonces una *tactificación de la estrategia*.

La estrategia del Estado y sus FF. MM. se fundamentó en tres *líneas de acción contrainsurgentes* que prevalecieron en la mayor parte del conflicto entre 1964 y 2000, ellas son: la línea política y respaldo popular, la acción militar, y la acción cívica militar. La primera, fue la que más debilidad presentó, por la precaución de la clase política de no involucrarse en los temas militares; la segunda, fue la más exigida por la misma clase política y los gobernantes; y la tercera, fue la propuesta realizada en forma permanente por los

militares, pero contradictoriamente negada por los civiles, especialmente en las tres primeras décadas del conflicto.

## SEXTA

La identificación de las *variables determinantes* de una ESN se considera como uno de los principales hallazgos de la tesis. Estas forman parte central en la construcción del *modelo para la evaluación* de estrategias de seguridad nacional, tercer objetivo de la investigación. Las variables determinantes no solo contribuyen a la evaluación de la estrategia de seguridad sino también en el diseño e implementación de nuevas ESN. Ellas son variables que pueden orientar o constituirse en verdaderas líneas estratégicas con objetivos específicos para solucionar problemas y retos a la seguridad en un contexto similar al colombiano.

Para lograr obtener las variables se debió hacer una revisión y análisis de las políticas y estrategias de seguridad de los gobiernos de 2000 a 2014. Este proceso arrojó un nuevo resultado en la investigación: la *Matriz de identificación de las variables determinantes* descritas en la Tabla 3 del Capítulo 2. En este sentido la investigación estableció siete variables determinantes, las cuales tienen su origen en el análisis en la teoría de la estrategia, su práctica e impacto tanto en los intereses nacionales del país, como en la estrategia de la insurgencia.

Las variables determinantes encontradas son las siguientes: (1) decisión política del gobierno, (2) legitimidad, (3) estrategia integral, fortalecimiento de las instituciones del Estado y su coordinación, (4) control estatal del territorio, (5) neutralización de la amenaza para la recuperación del ambiente de seguridad, (6) diplomacia para la estrategia de seguridad nacional, y (7) recursos que garanticen la implementación de la estrategia de seguridad.

La investigación estableció que estas variables jugaron un rol decisivo en la estrategia para obtener los avances en la seguridad logrados durante los cuatro gobiernos: Pastrana (2000-2002), Uribe (2002-2006), Uribe (2006-2010) y Santos (2010-2014). En este proceso de análisis se logra como se consigna en la séptima conclusión, determinar los cambios de la estrategia de seguridad colombiana, tras la inmersión del Gobierno en el acuerdo de paz con

las Farc, en La Habana (Cuba) que se dieron entre el primer periodo de Santos (2010-2014) y su segundo periodo de gobierno (2014-2018), primer objetivo de la investigación.

Con los resultados obtenidos en cada análisis de los periodos de gobierno desde 2000 hasta 2018, esta tesis afirma que las siete variables son determinantes en la evaluación de una estrategia en un ambiente de seguridad como la colombiana. En este orden de ideas, las *variables determinantes* sirven, no solo para evaluar y reorientar estrategias propias del caso colombiano, sino también en el diseño de nuevas estrategias para mejorar la seguridad en contextos similares y como lecciones aprendidas en un conflicto contrainsurgente.

## SÉPTIMA

Esta séptima conclusión tiene relación con los hallazgos encontrados en cumplimiento del primer objetivo de la investigación: determinar los cambios de la estrategia de seguridad colombiana, tras la inmersión del Gobierno en el acuerdo de paz con las Farc. Estos cambios, se obtuvieron como resultado del análisis cuantitativo y cualitativo realizado a la estrategia de seguridad del periodo mencionado. Sus resultados fueron consignados en la Tabla 9 *Matriz de evaluación de la ESN, 2014-2018*. Los cambios de la estrategia de seguridad del periodo de estudio, identificados en esta investigación se resumen a continuación:

a. *La variable de la decisión política* en términos de seguridad se concentró especialmente en las negociaciones en La Habana entre el Gobierno y las Farc. La visión de la seguridad como bien común de la sociedad observada desde 2000 hasta 2014, pasó a un segundo plano. En ese sentido la tesis afirma el descuido de la estrategia de la seguridad en el gobierno en el periodo 2014-2018. Este Gobierno le apostó al acuerdo de paz con las Farc, para solucionar todos los problemas de la seguridad, sin tener en cuenta las nuevas dinámicas e intereses de los otros Gao. Paradójicamente, el acuerdo de paz, que tuvo como fin último garantizar la seguridad de la población, se convirtió en la mejor oportunidad estratégica para los otros Gao y organizaciones criminales, en incrementar sus capacidades y su accionar delincencial.



b. Consecuente a lo anterior, se consigna un cambio de actitud hacia la visión estratégica de la seguridad de los años precedentes. Por citar algunos ejemplos: no se tuvo en cuenta el nuevo contexto de la seguridad con el crecimiento de los Gao y el incremento del narcotráfico como propiciadores de violencia. Fue limitada la visión del Gobierno sobre los nuevos retos de la seguridad como las zonas desalojadas por las Farc, así como la dinámica de los demás Gao por la disputa de esos territorios para asegurar las economías ilícitas en pleno apogeo y en un contexto de descuido y debilitamiento de la ESN.

c. Tanto el PND y la PDS como principales documentos formuladores de políticas del gobierno del periodo, se apartaron de la seguridad como pilar fundamental de la paz. La ESN era tan solo un apoyo transversal a los pilares para construir la paz, pero no era uno de ellos. Las nuevas decisiones tomadas en el PND y en la PDS en la disminución del presupuesto, la reducción del pie de fuerza y del programa de acción integral, demuestran limitados apoyos políticos y económicos para implementar la ESN.

d. Otro cambio tiene relación con las *variables del fortalecimiento de las instituciones y los recursos*. Este esfuerzo fue permanente en los anteriores gobiernos, en especial el de fortalecer la Fuerza Pública y las instituciones involucradas directamente con la seguridad como la Fiscalía, entre otras. En el caso de las FF. MM. para este nuevo periodo, esta variable no fue determinante. El debilitamiento del pie de fuerza y la reducción del presupuesto en las FF. MM., dificultaron el cumplimiento de sus tareas de seguridad. Las capacidades alcanzadas en los últimos años por las instituciones de seguridad del Estado se vieron disminuidas, afectando los propios compromisos del acuerdo con las Farc en el sentido de garantizar la seguridad en las áreas desalojadas por esta guerrilla. La ESN tuvo recursos limitados y disminuidos en comparación con los periodos de gobiernos anteriores, a pesar de que los retos a la seguridad tendrían una tendencia creciente y mayor dinámica.

e. La ESN tuvo un cambio determinante en *la variable de control estatal del territorio*, central también en los gobiernos precedentes. El empleo de las Fuerzas Militares en tareas secundarias de la seguridad como la erradicación manual y la seguridad a las ZVTN; la disminución tanto del presupuesto como el pie de fuerza; El descuido en los territorios fronterizos como principales corredores estratégicos de los Gao; y la incertidumbre

producida en las tropas por el concepto *multimisión* y la dedicación del mando en los procesos de actualización de la doctrina, dificultaron la tarea en el control del territorio. La presencia estatal del territorio continuó siendo limitada solo por la Fuerza Pública. Los Gao y Gdo aprovecharon toda esta coyuntura para fortalecerse, ocupar las zonas desalojadas por las Farc y entrar en una disputa territorial donde tuvieran intereses para su economía ilícita.

f. Se consigna igualmente un cambio de estrategia del gobierno en la lucha contra las drogas ilícitas, *variable neutralización de la amenaza*. El incremento de cultivos ilícitos a raíz de la suspensión de la aspersión aérea y demás estrategias de erradicación dentro del nuevo programa (PNIS), incentivó el narcotráfico. Y, como consecuencia de lo anterior, la disputa de los Gao por el territorio para beneficiarse de las economías ilícitas incrementó la violencia y la inseguridad en algunas áreas críticas del país.

g. En la agenda internacional *variable de la diplomacia*, estuvo limitada solo para dar respuesta a la preocupación internacional sobre el incremento del narcotráfico. Las demás amenazas transnacionales y otras nacionales como los grupos disidentes de las Farc y el Eln, carecieron de esfuerzos regionales para su persecución, a pesar de su alta influencia y localización en países vecinos. La diplomacia para la ESN se vio reemplazada en forma excluyente en los temas relacionados con los acuerdos de paz del Gobierno con las Farc.

## OCTAVA

En cuanto el segundo objetivo de la presente tesis, identificar cuáles fueron las consecuencias de los cambios en la seguridad del país y su impacto en el pensamiento estratégico en las Fuerzas Militares, (2014 a 2018), esta tesis afirma que la principal consecuencia fue el deterioro de la seguridad en al menos cuatro subregiones del país (figuras 59, 60 y 61) conformadas en su mayoría por los 242 municipios donde hacían presencia las Farc antes de su desmovilización, en el periodo 2014-2018. Asimismo, la generación de una desconfianza de los colombianos sobre el acuerdo de paz del Gobierno con las Farc. La investigación encontró los siguientes hallazgos argumentativos a la anterior afirmación:

a. El incremento sustancial de los cultivos ilícitos como consecuencia directa de los cambios y decisiones en la ESN del periodo 2014 a 2018. Los cultivos de coca pasaron del 29 por ciento en 2013 al 104 por ciento en 2018 (Figura 36). La cifra más alta desde 2002. Es decir, desde el incremento neto de los cultivos desde el inicio de los acuerdos se aprecian en un 359 por ciento.

b. El fortalecimiento e incremento de los actores de delincuencia organizada. Se demostró mediante la *línea estratégica del Eln*, el fortalecimiento de esta guerrilla desde 2012, como hallazgo directo de la investigación. Su fortalecimiento se incrementó a partir de un 22 por ciento en 2012 al 63 por ciento en 2018. Por otro lado, el surgimiento y crecimiento de las disidencias de las Farc, o Gao-R, de una sola estructura autodeclarándose disidentes y apartándose del proceso de paz en junio 2016, pasaron a 18 estructuras en armas en 2018. Asimismo, se ven fortalecidas los grupos de delincuencia organizados (Gdo) dedicados al negocio del narcotráfico y otras economías ilícitas.

c. Se registra el deterioro de la seguridad en cuatro subregiones del país: la zona Norte, Nordeste y Bajo Cauca antioqueño; la región del Catatumbo; la Costa Pacífica nariñense y caucana; y el sur del Meta y norte del Caquetá. Estas zonas son coincidentes con aquellas donde tenían influencia las Farc antes de su desmovilización. En ellas se evidenció el incremento de la violencia y la inseguridad. De los 35 municipios del país que presentan el mayor incremento de la tasa de homicidios entre 2014 y 2018, 33 de ellos están ubicados en las subregiones mencionadas. Se evidencia que el aumento de la tasa de homicidios en estas zonas y periodo de tiempo, tiene su relacionamiento con las economías ilícitas, narcotráfico, y donde los Gao y la delincuencia organizada desarrollaron una disputa territorial por obtener su control. Estas zonas han sufrido un copamiento por parte de los actores propiciadores de violencia.

d. Las Fuerzas Militares, especialmente el Ejército de Colombia, recibieron una influencia en su pensamiento estratégico, ante los cambios en la política y la estrategia de seguridad durante el periodo de las negociaciones entre el Gobierno y las Farc. Las decisiones del Gobierno para evitar la mínima fisura en las negociaciones afectaron la iniciativa de las FF. MM. y la operatividad del Ejército, que había sido determinante en la ESN desde el 2000

al 2014. El concepto *multimisión* afectó la moral de las tropas para ejecutar su misión constitucional. Se presentó un esfuerzo sustancial de la institución por actualizar su doctrina en forma simultánea al incremento creciente de la dinámica delincencial de otros grupos ilegales. Lo que pudo afectar la concentración de la tropa en sus tareas institucionales sobre la seguridad. Los cuadros y soldados pudieron pensar que en un Ejército *multimisión* deberían estar más dedicados a prepararse para una situación o requerimiento relacionado con seguridad externa, o en espera de apoyar la autoridad civil ante una situación de seguridad interna, que cumplir con los retos que la situación de seguridad, su nueva dinámica y la misión constitucional le estaba demandando.

e. Las consecuencias del fortalecimiento de la violencia en las zonas fronterizas permeables y donde se registra una dinámica mafiosa criminal que involucra a la población de ambos países limítrofes, ha deteriorado la seguridad y por ende sus relaciones con los países vecinos. Estas regiones coinciden con el deterioro de la seguridad en el periodo 2014-2018, Además, allí se ubican los municipios de mayor aumento de la tasa de homicidios, y coinciden con aquellos de mayor número de hectáreas sembradas con la planta de coca.

Los Gao tienen sus mayores intereses en los territorios fronterizos por cuanto se les ha facilitado obtener sustanciales riquezas procedentes del narcotráfico y demás economías ilícitas, convirtiendo estas zonas en verdaderos corredores estratégicos para sus fines ilegales. Lo anterior ha producido igualmente una disputa entre los mismos Gao por el control de los territorios fronterizos, lo que ha conllevado también al aumento de los homicidios, desplazamientos forzados de la población afectada, y en general la elevación de un ambiente de inseguridad (incluyendo el país vecino). El descuido de la seguridad durante el periodo 2014-2018 y la falta de liderar un proceso de mayor cooperación en la seguridad con los vecinos, ponen los territorios fronterizos en una situación compleja que demanda una prioridad en la ESN y en la agenda regional.

f. Las relaciones con los Estados Unidos, su principal aliado estratégico, empezó a deteriorarse a raíz del incremento de los cultivos ilícitos. Igualmente, al ser su principal preocupación y exclusivo el tema de la lucha contra las drogas, estaría afectando a los otros temas importantes en la agenda de las relaciones exteriores de Colombia. La investigación

también encontró consecuencias al menos coyunturales en las relaciones entre los dos países que produjeron efectos en la reducción de apoyos económicos y políticos para el país.

Estados Unidos confió en el Gobierno de Santos en cuanto el acuerdo de paz sería una solución definitiva para el control de los cultivos ilícitos. Más que soluciones y ante el aumento significativo de los cultivos, el incremento de indicadores de la inseguridad, y la falta de un apoyo mayoritario de los colombianos al acuerdo, produjo desconfianza y preocupación. Los avances que se habían tenido desde 2000 hasta 2014, y el cual los Estados Unidos habían apoyado decididamente, ahora los están viendo en riesgo, así como la consolidación de la seguridad en Colombia y especialmente en las expectativas que se tenían en la lucha contra las drogas ilícitas, tema central para este país por su impacto directo en los nacionales estadounidenses.

## **NOVENA**

La investigación ratifica que durante un proceso de paz, los grupos insurgentes incrementan sus acciones para mostrar fortalezas y ejercer presión en la Mesa del Acuerdo. El periodo 2012-2013 fueron los más violentas entre 2004 y 2018 (Figura 33). Las acciones terroristas contra la infraestructura del Estado (atentados contra oleoductos, centrales de producción de energía, redes de energía eléctrica, quema de vehículos) son las más privilegiadas. Ellas buscan intimidar a la opinión pública con el fin de obtener el respaldo en el proceso de los acuerdos.

Asimismo, durante un proceso de paz, si existen otros actores y factores propiciadores de violencia como en el caso colombiano (Eln, disidencias de las Farc, demás grupos delincuencia organizados y el narcotráfico) y ante la ausencia de una ESN adecuada para prevenirlo, los demás grupos ilegales aprovechan la situación para fortalecerse y ocupar los espacios dejados por el grupo que se encuentra dentro de la Mesa del Acuerdo (figuras 33, 35 y 36). Como se observó en la presente tesis, la nueva dinámica de estos grupos puede propiciar más violencia que incluso de aquella que se tenía antes de los acuerdos de paz.

En consecuencia, esta tesis afirma que los Estados que se encuentren en un proceso de un acuerdo de paz similar como el colombiano, no pueden descuidar su estrategia de seguridad. La seguridad y su defensa para alcanzarla es un bien público con un sentido de integralidad para dar alcance a todo el ámbito de la comunidad para que el país pueda lograr sus objetivos libres de peligros y amenazas. Se requiere entonces por parte de los gobiernos dirección, orientación y coordinación de todas las energías y fuerzas de la nación, para proteger esos intereses nacionales. La ESN además de garantizar lo anterior, también debe permitir darle solidez en términos de seguridad y estabilidad a un proceso de acuerdos de paz y a su implementación. Dejarla de lado por obtener en forma exclusiva el acuerdo de paz con uno de los grupos insurgentes, es un error estratégico con graves consecuencias en la seguridad de la nación, como se observó en el caso colombiano.

## **DÉCIMA**

Teniendo en cuenta el desarrollo de la presente investigación, esta tesis puede constituirse como elemento motivador para otras investigaciones en el amplio campo de la seguridad y en el caso específico de las estrategias de seguridad para enfrentar amenazas que intentan afectarla. Una propuesta sería una línea de investigación que profundice las relaciones entre la seguridad y los procesos de paz en un contexto de toma de decisiones por parte de un gobierno.

Como se mencionó en su parte inicial, los gobiernos en ciertas ocasiones se ven temerosos en tomar medidas de seguridad para lograr acuerdos de paz; o, por el contrario, como se apreció en la presente investigación, en aras de obtener un acuerdo, descuidan la seguridad de su población. En consecuencia, una de las preguntas que surgen del presente trabajo, por ejemplo: ¿las nuevas decisiones tomadas por el gobierno de Colombia que deterioraron la seguridad en su último periodo eran indispensables para alcanzar la firma del acuerdo de paz con las Farc, no habría otras opciones que permitieran el logro tanto del acuerdo como la seguridad?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros

- AFANADOR, M. A. (1993). *Amnistías e indultos. La historia reciente 1948-1992*. Bogotá: ESAP.
- ÁVILA, A. (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. 3.ª edición. Bogotá: Editorial Planeta.
- BALLESTEROS M. A. (2016). *En búsqueda de una estrategia de seguridad nacional*. España: Ministerio de Defensa.
- CLAUSEWITZ, K. von (1820). *On War. Wordsworth classics of world literatura* [1997].
- CONNABLE, B. y LIBICKI, M. C. (2010). *How Insurgencies end*. National Defense Research Institute (RAND). California: RAND.
- COUTAU-BÉGARIE, H. (2002). *Traité de Stratégie*, 3.ª édition. Paris: Économie.
- DAVIS, D., KILCULLEN, D., MILLS, G. y SPENCER, D. (2016). *Agreat Perhaps? Colombia: conflict and convergence*. London: C. Hurst & Co.
- DEIBEL, T. L. (2007). *Foreign Affairs Strategy. Logic for American Startegy*. Inglaterra: Cambridge University Press.
- FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA. (1997). *Manual de estrategia militar general*. Bogotá: Publicaciones FF. MM.
- GALULA, D. (1964). *Counterinsurgency Wafare. Theory and Practice*. Foreword by John A. Nagl [2006]. Praeger Security International. Westport, Connecticut, London.
- GRAY, COLLIN S. (1999). *Modern Strategy*. Oxford University Press Inc. New York.
- HERNÁNDEZ R., FERNÁNDEZ, C., BAPTISTA, P. (2006). *Metodología de la investigación*. 4.ª edición. México.
- HOUGH, P., MALIK, S., MORAN, A., y PILBEAN, B. (2015). *International Security Studies. Theory and practice*. Routledge. London and New York.
- HUBERMAN, M. A., y MILES, M. B. (1994). Métodos para el manejo y el análisis de datos. En C. Denman y J. Haro (comps.) (2000). *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. México: Universidad de Sonora.
- KAPLAN, R. y NORTON, D. (2007). *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Estados Unidos: Harvard Business School Press.
- LEAL BUITRAGO, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad Colombia 1998-2005*. Bogotá: Editorial Planeta.
- LIDDELL HART, B. H. (1991). *On Strategy*. New York: The Meridian Group.

- MEDINA GALLEGOS, C. (2017). *Mafia, narcotráfico y bandas criminales en Colombia. Elementos para un estudio comparado con el caso de México*. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2011). *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. Fortalecemos la seguridad para dar el salto definitivo hacia la prosperidad*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pispd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf)
- MAO TSE-TUNG. (1972). *Obras escogida de Mao Tse-Tung*. Tomo I. Pekín: Edición de Lenguas Extranjeras.
- PARET, P. (1992) (coord.). *Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear*. (Colección Defensa). [Traducción, Rebecca Pace, Joaquín Sánchez Díaz]. Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica D. L. Madrid.
- PÉCAUT, D. (2003). *Midiendo fuerzas: balance del primer año del gobierno de Álvaro Uribe*. Bogotá: Editorial Planeta.
- PINZÓN BUENO, J. C. (2016). Prefacio. En D. Davis, D. Kilcullen, G. Mills, y D. Spencer, (eds.), *Agreat Perhaps? Colombia: conflict and convergence*. London: C. Hurst & Co, XXIII-XXXVIII.
- PORIER, L. (1997). *Le chantier stratégie, avec la collaboration de Gerard Chaliand*. Paris: Hachette, Pluriel. En Coutau-Bégarie. (2002). *Traité de Stratégie*, 3.ª edición, Économie, Paris Francia.
- RAMSEY, R. W. (2000). *Guerrilleros y soldados*. 2.ª edición, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- RANGEL, A. y MEDELLÍN, P. (2010). *Cara y sello. La política de seguridad democrática*. Bogotá: Editorial Norma.
- SANTOS PICO, M. J. (2004). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- SKLENKA, S. (2007). *Strategy, National Interests, and Means to an End*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, October.
- TORRES DEL RÍO, C. (2015). *Colombia siglo XX: desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. 2.ª ed., Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- VARGAS, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.

### Capítulos libros

- DÍAZ O., R. (2003). El Estado colombiano frente a las Farc: buscando respuestas a la nueva amenaza insurgente. En Botero, R., et ál. *Terrorismo y seguridad*. Bogotá: Planeta.



- KILCULLEN, D. (2016). Colombia's transition. En Davis et ál. *A great perhaps? Colombia: conflict and convergence*. United Kingdom: Hurst.
- PEÑATE, A. (1999). El sendero estratégico del Eln: del idealismo guevarista al clientelismo armado. En *Reconocer la guerra para construir la paz*. M. Deas y M. V. Llorente (comp.). Bogotá: Ediciones Uniandes, 53-98.

### Artículos revistas científicas y académicas

- ADAMSON, F. B. (2006). Crossing Borders. *International Security*, 31, 1 (Summer), 165-159. Harvard University.
- BARTLETT, H. C., PAUL, G., y SOMES T. E. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. Naval War College, *Review*, 48(2), Article 9. Estados Unidos.
- BASSET, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, (52). <https://search.proquest.com/scholarly-journals/claves-del-rechazo-plebiscito-para-la-paz-en/docview/1992169170/se-2?accountid=14609>
- BIDERBOST, P., BOSCAN G., y CALVO, B. (2018). Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el período 2009-2018. Algunos aspectos centrales. *Revista Unisci*, (48), 343-368. <https://doi.10.31439/UNISCI-24>
- BUZAN, B., y HANSEN, L. (2009). The evolution of international security studies. *Political science*. <https://doi:10.1017/CBO9780511817762>
- DIAMINT, R. (2017). América Latina en torno a los paradigmas de seguridad. Universidad de La República. *Historia y problemas del siglo XX*; 8, 105-122. <http://revistacontemporanea.fluce.edu.uy/index.php/Contemporanea/article/view/26>
- DOCKENDORFF, A., y DUVAL, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional/International security from the standpoint of national security strategies. *Estudios Internacionales*, 45(176), 31-49. <https://search.proquest.com/docview/1739100612?accountid=14609>
- FERMÍN, T., y EUDIS, F. (2012). La denuncia colombiana en la OEA: presencia de grupos narcoterroristas en el territorio venezolano. *Reflexión Política*, 14(28), 52-67. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=110/11025028005>
- GARCÍA GUINDO, M. (2013) (1). El concepto de insurgencia a debate: una aproximación teórica. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12(1) <https://revistas.usc.gal/index.php/rips/article/view/1311>
- GARTNER, S., y MYERS, M. (1995). Body Counts and «Success» in the Vietnam and Korean Wars. *The Journal of Interdisciplinary History*, 25 (3), 377-395.
- LEAL BUITRAGO, F. (2006a). La política de seguridad democrática: 2002-2005. *Análisis Político* (57). Universidad Nacional. Bogotá.

- LEÓN ROJAS, A. (2020). Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, 210-228. <https://doi.10.17533/udea.espo.n57a10>
- LYKKE, A. F. (2012). Defining Military Strategy. *Military Review* 69 (5), mayo 1989, 2-8. En US Army War College Guide to National Security. Issues, 1: *Theory of War and Strategy*, 5.º. Pennsylvania.
- MONTENEGRO, S., LLANO, J., e IBÁÑEZ, D. (2019). El PIB de la cocaína 2005-2018: una estimación empírica. *Documento CEDE* (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico), Universidad de los Andes, (44).
- MORA RANGEL, J. (2008). Control territorial, legitimidad y consolidación de la política de seguridad democrática. Escuela Superior de Guerra. (Edición 2005). En *Revista de las Fuerzas Armadas*. Ministerio de Defensa Nacional.
- MUHAMMAD A., A., ZHOU, R., WANG, D., y FAHAD, A. (2018). Meissner, R. (Reviewing editor). Mapping the knowledge of national security in 21st century a bibliometric study. *Cogent Social Sciences*, 4:1, <https://doi.10.1080/23311886.2018.1542944>
- NDIAYE, P. (2008). *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Charles Philippe David. Les Presses de Science Po. Deuxième édition revue et augmentée, 2006, 463 pages. *Canadian Journal of Political Science*, 41(3), 799-801. <https://doi.10.1017/S0008423908080980>
- OROZCO, G. (2005). El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. En *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, (72), 161-180.
- OSPINA OVALLE, C. A. (2014). La estrategia en Colombia. Variaciones del centro estratégico. Perry Center Occasional Paper, Whashington.
- PEÑALOSA, M. J. (2017). La variación del homicidio durante los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc: octubre 18 de 2012 a agosto 28 de 2016. *Revista Criminalidad*, 59 (1), 129-149.
- RAMÍREZ BONILLA, L. C. (2010). Avances y retrocesos: ciclos de crisis diplomáticas entre Colombia y Ecuador (2004-2008). *Revista Análisis Internacional* (RAI), (2). Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (UJTL).
- RAMÍREZ, S. (2004). Colombia y sus vecinos. *Nueva sociedad* (192), 144-156 (jul.-ago). Universidad de la Rioja. (España).
- RODRÍGUEZ P., E. (2017). Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del posacuerdo. Evolución, continuidades y rupturas de una estrategia. *Análisis Político*, (90). Mayo-agosto, 194-208.
- ROJAS, P. J. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*. Bogotá, 15(19), 95-119.
- RUDA OSORIO, J., y GUARÍN VILLAMIZAR, C. (2014). Hacia una crítica de la extradición en Colombia:

análisis estadístico y estudio de casos. Facultad de Derecho, Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín.

- SEGURA, J. (2020). La línea estratégica de la insurgencia: indicadores para la seguridad nacional. En *Revista Científica General José María Córdova*. Bogotá: Escuela Militar.
- SOTO SILVA, J. E. (2009). La defensa nacional de la «A a la Z»: algunas definiciones y conceptos. *Revista Política y Estrategia*, (114), 291-318.
- SWEIG, J. E. (2002). What Kind of War for Colombia? *Foreign Affairs*, Sep.-Oct., 81(5), 122-121. <https://doi.org/10.2307/20033273>
- TORRIJOS RIVERA, V. (2018). Un nuevo panorama para Colombia: apreciación estratégica del posacuerdo entre el gobierno y las Farc-EP. *Revista Política y Estrategia*, (132), 185-205. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i132.244>.
- UGARRIZA, J. E., COTRINA, A., y SEQUERA, N. (2013). ¿Qué se negocia en los procesos de paz? Agendas y factores de éxito 1989-2012. *Análisis Político*, 26(77), 153-173.
- VARGAS, C. A., HERNÁNDEZ, M. M. P., PÉREZ, D., y MACHUCA, X. (2019). La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del «Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito», *Análisis Político*, 32(97), 114-135. <https://search.proquest.com/docview/2405309615?accountid=14609>
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (2012). Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur. Estudios sobre Seguridad y Defensa. *Ciencia Política*, (14), julio-diciembre 2012. Universidad Nacional de Colombia.
- WALT, S. M. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies*, Quarterly 35.2, 211-39. <https://doi.10.2307/2600471>.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

### Informes y otros documentos

- AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS (Acnur). (2020). Refugiados y migrantes de Venezuela: Portal operacional (R4V). (Junio). <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>
- BANCO DE LA REPÚBLICA. (2006). La economía colombiana: situación actual frente a los noventa y sus perspectivas. Grupo Macroeconómico, Banco de la Republica (diciembre). Bogotá. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra429.pdf>
- COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES (1996). Manual de Seguridad y Defensa de Colombia. Bogotá.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). (2015, octubre). *Violencia y uso de la fuerza*. Ginebra (Suiza). Consultado el 27 de julio de 2020. [https://www.icrc.org/es/dFundaciónoc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza\\_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/dFundaciónoc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)

- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). (2019). *Retos humanitarios 2019. Balance anual en Colombia*. [https://www.icrc.org/es/download/file/92361/final\\_balance\\_humanitario\\_cicr\\_colombia\\_2019\\_es.pdf](https://www.icrc.org/es/download/file/92361/final_balance_humanitario_cicr_colombia_2019_es.pdf)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1991). *Constitución Política de Colombia*. Panamericana Editorial, Alberto Ramírez Santos [1998]. (Colombia).
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). 2018. Pie de fuerza militar y capacidades de las Fuerzas Militares en la disminución del conflicto y la construcción de la paz 2008-2017. Dirección de Estudios Sectoriales, CGR.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2011). Plan Nacional de Desarrollo «Prosperidad para todos». DNP, PND.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2014), Prosperidad para las fronteras de Colombia. Documento Conpes 3805. Bogotá: DNP.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2015). Plan Nacional de Desarrollo «Todos por un nuevo país». DNP, PND.
- ECHANDÍA C. (2013). Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (Eln). Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación. Fundación Ideas para la Paz (FIP), Informe 21.
- EJÉRCITO DE COLOMBIA (2020). Conceptos generales de la doctrina del Ejército Nacional de Colombia. Centro de Doctrina del Ejército. Bogotá.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP) (2014). *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: dimensión del fenómeno y factores de riesgo*. Informe 22, Bogotá. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Retorno%20a%20la%20legalidad%20o%20reincidencia%20de%20excombatientes%20en%20Colombia%20Completo.pdf>
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP) (2017). El crimen organizado en lo local: ¿un problema subvalorado en Colombia? Bogotá.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP) (2018). *Trayectorias y dinámicas tradicionales de las disidencias de las Farc*. Informe 30.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP) (2018a). *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras. Desafíos del nuevo gobierno*. Bogotá.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP) (2019). *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*. Bogotá. Consulta el 27 de julio de 2020. [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_FragilidadTransicion.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_FragilidadTransicion.pdf).
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (Pares). (2017, 9 de octubre). La realidad sobre las disidencias de las Farc. <https://pares.com.co/2017/10/09/la-realidad-sobre-las-disidencias-de-las-farc-2/>

- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN (PARES). (2020, 6 de abril). El tráfico de cocaína de Colombia hacia el mundo. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/04/Informe-El-Tr%C3%A1fico-de-Coca%C3%ADna-Pares.pdf>
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE ESPAÑA (IEEE). (2011). La evolución del concepto de seguridad. Ministerio de Defensa de España.
- INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES (INMLCF), (2015 y 2019). *Forensis. Datos para la vida*. Publicaciones anuales. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Bogotá.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MDN). (2002). Política de defensa y seguridad democrática (PDS). Bogotá: MDN.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MDN). (2009, agosto). *Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática*. Dirección de Estudios Sectoriales. Bogotá: MDN.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MDN), (2021). Resultados operacionales 2010-2018. Dirección de Estudios Sectoriales. Bogotá: MDN.
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE COLOMBIA y OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) (2015). Atlas de la caracterización regional de Bolívar, Cauca, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. MJD y UNODC.
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). (2013). Estudio mundial sobre el homicidio. [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). (2019). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (1985). Study on concepts of security. Report of secretary-General. Documento. A 40/553. <https://digitallibrary.un.org/record/99705?ln=es>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2014). Informe Programa de Acción Integral contra Minas Antipersona (Aicma), (1990, 2014). Consulta el 23 de marzo de 2020. [http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/victimas\\_infographics\\_sepi.pdf#search=v%C3%ADctimas%20de%20la%20fuerza%20publica](http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/victimas_infographics_sepi.pdf#search=v%C3%ADctimas%20de%20la%20fuerza%20publica)

### Periódicos y revistas

- EL TIEMPO* (13 octubre, 2003). *Las amenazas exiliaron a 198 alcaldes en el país*. 13 octubre, Bogotá.
- EL TIEMPO*. (29 de agosto, 2014). De cara al posconflicto, Santos creó Comando de Transición en Ejército. Bogotá, *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14458377>
- REVISTA *SEMANA*. (20 de julio, 2013). Los 30 desmovilizados del Eln. Consulta el 13 de mayo de 2020. <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-30-desmovilizados-del-eln/351384-3>.
- REVISTA *SEMANA*. (9 de marzo, 2011.). Tres años después, se sigue hablando del PC de Reyes. Bogotá.

<https://www.semana.com/tres-anos-despues-sigue-hablando-del-pc-reyes/239585-3/>

## Tesis

CEPEDA LUCAS, L. F. (2015). Estados Unidos tras el 11-S y relaciones cívico-militares: de la transformación militar al paradigma de contrainsurgencia. UNED. IUGM. España.

GARCÍA MALO DE MOLINA MARTÍNEZ, J. M. (2014). Análisis de los elementos esenciales de la actual estrategia de seguridad nacional, y su comparativa con su predecesora de 2011 y con las estrategias de seguridad nacional de nuestro entorno. UNED. IUGM. España.

GARCÍA SACRISTÁN, V. M. (2015). Importancia de la gestión de las fronteras para la paz y seguridad, contribución de la guardia civil. UNED. IUGM. España.

MEDINA GALLEGOS, C. (2017). *Mafia, narcotráfico y bandas criminales en Colombia. Elementos para un estudio comparativo con el caso de México*. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

MOURE COLÓN, F. (2014). Armonización de las líneas de acción de la estrategia integral de seguridad de la comunidad internacional: aportación española. Universidad de la Rioja. Fundación Dialnet. Argentina.

RIVERA PÁEZ, S. I. (2016). Identidades individuales y colectivas de los oficiales de las Fuerzas Militares colombianas. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia.

TURRILLAS, I. A. (2016). *Prevención de la delincuencia organizada en el espacio de libertad, seguridad y justicia de Unión Europea. De la cooperación a la integración*. Dykinson S. L.

## Recursos digitales y páginas web

ACERO ÁLVAREZ, A D. P. *Forensis*, Datos para la Vida – Descripción del Comportamiento del Homicidio (2011). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49508/Homicidio.pdf>

ÁVILA, C. (2018). Las antiguas zonas de las Farc y la disputa por la economía de guerra. Consulta el 1 de julio de 2020. [https://elpais.com/internacional/2018/04/17/colombia/1523997042\\_036762.html](https://elpais.com/internacional/2018/04/17/colombia/1523997042_036762.html)

BANCO MUNDIAL. (2018). COLOMBIA. GASTO PÚBLICO DEFENSA. Sistema de información financiera del Banco Mundial Datosmacro. Consulta de información de gasto público de defensa y seguridad en Colombia. <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/colombia>

CÁRDENAS ÁVILA, W. F. (2015). *Forensis 2014 Datos para la vida*. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49520/Forensis+2014+Datos+para+la+vida.pdf>

- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (CINEP/PPP) (2019). *Dilucidar territorialmente al Eln*. Consulta el 14 de mayo de 2020. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/en/>
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2016). *Tomas y ataques guerrilleros (1965 - 2013)*, CNMH-Iepri, Bogotá.
- COMANDO DE EDUCACIÓN DE DOCTRINA DEL EJÉRCITO (2020). *Plan Minerma*. Ejército Nacional [https://cedoc.mil.co/comando\\_educacion\\_doctrina/conozcanos/plan\\_minerva\\_394166](https://cedoc.mil.co/comando_educacion_doctrina/conozcanos/plan_minerva_394166)
- COMITÉ DE LA CRUZ ROJA INTERNACIONAL (CCRI). (2015). *Violencia y uso de la fuerza*. [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza\\_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)
- EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA (2021). *Misión y visión*. [https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/mision\\_vision\\_362168](https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/mision_vision_362168)
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. (Pares). (2017, 9 de octubre). *La realidad sobre las disidencias de las Farc*. <https://pares.com.co/2017/10/09/la-realidad-sobre-las-disidencias-de-las-farc-2/>
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. (Pares). (2020, 6 de abril). *El tráfico de cocaína de Colombia hacia el mundo*. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/04/Informe-El-Tr%C3%A1fico-de-Coca%C3%ADna-Pares.pdf>
- INVAMER S. A. S. (2020). 25 años de Poll. # 136, Colombia, abril, <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Completo-Poll.pdf>.
- KURTZ, D. Y RESTREPO, D. (2017). *Colombia's Tenuous Peace Needs U.S. Support*. <http://foreignpolicy.com/2017/05/17/colombias-tenuous-peace-needs-u-s-support/>
- MINISTERIO DE DEFENSA (2015). *Política de defensa y seguridad Todos por un nuevo país (PDS) 2015-2018*. [2016]. [https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/politica\\_de\\_defensa\\_y\\_seguridad\\_2015-2018\\_diagramada\\_feb\\_17\\_16.pdf](https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/politica_de_defensa_y_seguridad_2015-2018_diagramada_feb_17_16.pdf)
- MORENO LOZADA, S., L. (2018). *Forensis 2018*. Datos para la vida - Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. [HTTPS://WWW.MEDICINALEGAL.GOV.CO/DOCUMENTS/20143/386932/FORENSIS+2018.PDF/B4816A4-3DA3-1FF0-2779-E7B5E3962D60](https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/FORENSIS+2018.PDF/B4816A4-3DA3-1FF0-2779-E7B5E3962D60)
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio*. [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE DROGAS DE COLOMBIA. Consulta de oferta de cultivos ilícitos por departamento-municipio. Consulta 9, 10, 11 y 12 de mayo de 2020. <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA (UAEMC). (2020). *Boletín anual de estadística de flujos migratorios*. República de Colombia (junio). [https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20Flujos%20Migratorios\\_2019.pdf](https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Bolet%C3%ADn%20Estad%C3%ADstico%20Flujos%20Migratorios_2019.pdf)

**LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS**

Acnur	Agencia de la ONU para los Refugiados
AEI	Artefactos explosivos improvisados
AICMA	Programa de Acción Integral contra Minas Antipersona
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
Auc	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	Bandas criminales
Bacot	Batallones de combate terrestre
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CCOT	Comando Conjunto de Transición
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Universidad de los Andes)
Cedef	Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro
Cedoe	Centro de doctrina del Ejército Nacional de Colombia
CEN	Concepto estratégico nacional
Cesed	Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (Universidad de los Andes)
CETI	Comité Estratégico de Transformación e Innovación
CGR	Contraloría General de la República
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular
CN	Constitución Nacional
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
COIN	Concepto contrainsurgente
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREI	Comité de Revisión Estratégica e Innovación
CSN	Consejo de Seguridad Nacional
DAI	Doctrina de Acción Integral
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dco	Delincuencia común organizada
DD. HH.	Derechos humanos
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
DG-STFC	Delegación del Gobierno para la Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Eln	Ejército de Liberación Nacional
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
Epl	Ejército Popular de Liberación
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ESN	Estrategia de seguridad nacional
Farc-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular
FF. MM.	Fuerzas Militares



FIP	Fundación Ideas para la Paz
FUAR	Frente Unido de Acción Revolucionaria
FTAC	Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta
FTC	Fuerza Tarea Conjunta
FTCC	Fuerzas de Tarea de Acción Conjunta y Coordinada
GAC	Grupo Asesor del Comandante del Ministerio de Defensa
Gao	Grupos armados organizados
Gao-R	Grupos armados organizados residuales
Gdo	Grupos delictivos organizados
Groic	Grupo Operativo Especial de Investigación Criminal
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos
Iepri	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Invamer	Investigación y Asesoría de Mercadeo
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
IUGM	Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
JIATFS	Joint Interagency Task Force South
JMRL	Juventudes del Movimiento Revolucionario Libera
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
M-19	Movimiento 19 de Abril
MFO	Multinacional Force Observation
MJD	Ministerio de Justicia y Defensa
MOEC	Movimiento Obrero Estudiantil
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
11-S	Atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos
OAVE	Objetivo de alto valor estratégico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONT	Organizaciones narcoterroristas
Pares	Fundación Paz y Reconciliación
PCC	Partido Comunista Colombiano
PCSD	Política de consolidación de la seguridad democrática
PDS	Política de defensa y seguridad
PDSD	Política de defensa y seguridad democrática
PGN	Presupuesto general de la nación
PIB	Producto interno bruto
PISDP	Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito
PPP	Programa por la Paz (Jesuitas)
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
RAI	Revista Análisis Internacional (UJTL)
RAND	National Defense Research Institute
RIPS	Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas
RRI	Reforma Rural Integral

Simci	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TME	Tercer Mundo Editores
UAEMC	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
UAM	Universidad Autónoma de Madrid
UE	Unión Europea
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen
UJTL	Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
Unisci	Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación (España)
ZIF	Zonas de integración fronteriza
ZVTN	Zonas veredales transitorias de normalización