

**LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL
COMANDANTE DE LAS FUERZAS MILITARES A PARTIR DEL MODELO
DE LA AGENCIA**

FERNANDO FORERO PINEDA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C

2012

**LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL
COMANDANTE DE LAS FUERZAS MILITARES A PARTIR DEL MODELO
DE LA AGENCIA**

FERNANDO FORERO PINEDA

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
POLITÓLOGO**

DIRECTOR

JAIME TORRES-MELO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C

2012

Nota de aceptación:

Firma del Presidente del jurado

Firma del jurado N°2

Firma del jurado N°3

Bogotá, 19 de noviembre de 2012

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO	5
1.1 INSTITUCIONALISMO.....	5
1.2 MODELO DEL PRINCIPAL-AGENTE	6
1.2 CORRIENTES TEÓRICAS DEL MODELO	8
1.3 PROBLEMAS DEL MODELO	10
CAPÍTULO 2 CONTEXTO Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD	12
2.1 CONTEXTO POLÍTICO	12
2.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	14
CAPÍTULO 3	26
ESTADO DE LA SEGURIDAD (2006-2012) FRENTE A LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD.....	26
3.1 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO: 2006- 2012.....	26
3.2 RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
CAPÍTULO 4	38
APLICACIÓN DEL MODELO PRINCIPAL- AGENTE: PRESIDENTE Y COMANDANTE FRENTE A LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
4.1 APLICACIÓN DEL MODELO.....	40
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	52
ANEXO 1	55

LISTA DE TABLAS

TABLA 1 OBJETIVO GENERAL EN COMÚN ENTRE LA PCSD Y PISDP	16
TABLA 2 PILARES COMUNES ENTRE LA PCSD Y PISDP	17
TABLA 3 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS COMUNES ENTRE LA PCSD Y PISDP..	18
TABLA 4 ACCIONES CORRESPONDIENTES A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ENTRE LA PCSD Y PISDP	20
TABLA 5 DIFERENCIAS ENTRE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA PCSD Y PISDP	23
TABLA 6 INDICADORES DE SECUESTRO Y ACTOS TERRORISTAS	27
TABLA 7 INDICADORES DE DESMOVILIZADOS Y NÚMERO DE BAJAS DE INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY	29

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 HURTO COMÚN.....	27
FIGURA 2 MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA ASESINADOS EN ACTOS AL SERVICIO	30
FIGURA 3 INCREMENTO DE MIEMBROS DE LAS FUERZAS MILITARES 2006- 2012.....	34
FIGURA 4 INCREMENTO POLICÍA NACIONAL 2006-2012.....	36
FIGURA 5 JERARQUÍA DE LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA.....	40

AGRADECIMIENTOS

Al apoyo de mi familia a lo largo de este proceso de formación; a mi director de tesis, Jaime Torres-Melo por sus retroalimentaciones y sugerencias. Finalmente a todos aquellos que de alguna manera contribuyeron al desarrollo de este trabajo de grado. Gracias.

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

BACRIM- Bandas Criminales

DDHH- Derechos Humanos

DIH- Derecho Internacional Humanitario

ELN- Ejército de Liberación Nacional

FARC- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FF.MM.- Fuerzas Militares

PA- Principal-Agente

PISDP- Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

PCSD- Política de Seguridad Democrática

INTRODUCCIÓN

Históricamente en Colombia la seguridad ha sido un tema fundamental dentro de la agenda pública, entre otras razones porque el país cuenta desde mediados de los años 60 con un conflicto armado interno que se mantiene vigente hasta la actualidad. En ese sentido el Estado colombiano tiene dentro de sus funciones principales “mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo¹” en todo el territorio nacional.

Bajo este fenómeno de inseguridad, según la Constitución Política de 1991, el Presidente tiene el deber de “conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuera perturbado²”. Para ello el primer mandatario dispone de una serie herramientas útiles para enfocarse en este propósito.

Las dos principales herramientas de las que debe hacer uso son: I) la capacidad para formular e implementar una política pública de seguridad nacional que centre sus esfuerzos en mejorar dichos índices durante su gestión; y II) su función como Comandante en Jefe de la Fuerza Pública, dentro de la cual esta acompañado por el Comandante de las Fuerzas Militares quien se encarga de ejecutar la política planteada.

Este aspecto de la relación entre Presidente-Comandante es el eje central que busca estudiar este trabajo de grado, debido a su importancia para crear mejores condiciones de seguridad para el país, como también del juego de poderes y capacidad de decisión que tienen estos dos actores en el contexto nacional.

¹ Constitución Política de Colombia 1991. Título primero. Artículo 2.

² Constitución Política de Colombia 1991. Título séptimo. Artículo 189.

A pesar de que la relación entre ambos actores es esencial para el país, esta ha sido poco estudiada desde un enfoque basado en el análisis de los resultados de las políticas públicas de seguridad nacional. Por este motivo este trabajo de grado se plantea la pregunta de ¿cómo la relación entre el Presidente de la República y el Comandante de las Fuerzas Militares, afecta los resultados de la política pública nacional de “Consolidación de la Seguridad Democrática” durante el período 2006-2010 y la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” entre los años 2010-2012?

Para llegar a una respuesta, se busca como objetivo general la explicación de la relación entre ambos actores a partir del modelo del Principal-Agente para observar su efecto en los resultados de las políticas nombradas anteriormente.

Es fundamental acudir a este modelo de análisis, debido a que brindalos elementos necesarios que permiten comprender el estado en el que se encuentra la relación entre ambos actores y a su vez permite explicar por qué se pueden presentar problemas que dificulten la consecución de un objetivo en común, en este caso la seguridad del país.

Bajo esta aproximación teórica se pretende explicar y presentar la relación que mantuvo el expresidente Álvaro Uribe Vélez con su Comandante Freddy Padilla de León, como también la del actual mandatario Juan Manuel Santos con su primer Comandante el Almirante Edgar Cely y el actual, Alejandro Navas, quienes son los encargados de ejecutar cada política.

Para aproximarse a esta investigación es necesario establecer una ruta de acción alrededor de cuatro objetivos específicos que ayudarán a obtener ciertas conclusiones:

1. Explicar teóricamente las limitaciones que existe en la relación Principal-Agente que dificultan la búsqueda de unos objetivos en común entre los actores.
2. Identificar las similitudes y diferencias entre la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” y la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”.
3. Determinar la coherencia de las políticas públicas nacionales de seguridad de acuerdo a las condiciones de seguridad del país.
4. Analizar el tipo de relación que mantuvo cada uno de los presidentes con su respectivo Comandante de las Fuerzas Militares.

Como hipótesis central se plantea que a partir de las creencias, intereses y objetivos que tiene el Presidente y el Comandante de las FF. MM. se evidencia una menor cooperación y coordinación entre ellos, que podrían explicar los resultados de las políticas públicas de seguridad.

Este trabajo de grado tendrá un alcance descriptivo y analítico, no solo de las políticas públicas nacionales de seguridad sino también de la relación que llevaron a cabo los actores involucrados.

Sin embargo, se presentan dos limitaciones que puede dificultar el desarrollo de esta tesis. La primera es que debido a que se pretende estudiar la relación entre altos funcionarios públicos (Presidente-Comandante), es muy difícil poder acceder a ellos directamente y obtener la información de la fuente primaria.

La segunda, es que por efectos metodológicos este trabajo no centrará el análisis de los resultados de la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” con base a los diálogos de paz que adelanta la administración del Presidente Santos. Esto se debe a que la recolección de la información y planteamiento de esta tesis surgió antes de que se presentaran estos acercamientos.

El diseño de esta investigación será de carácter mixto en el que se recogerán datos cuantitativos y cualitativos simultáneamente. El primero de ellos corresponde a los indicadores sobre la evolución del estado de la seguridad en el país durante los años 2006 y 2012, como también de los resultados de las políticas públicas formuladas por ambos gobiernos.

Por otra parte, la información cualitativa servirá para indagar aspectos cruciales dentro de la relación que mantiene los actores. Para ello se realizarán entrevistas semiestructuradas a miembros de las FF.MM. como también a expertos en materia de seguridad en el país. Esto con el propósito de obtener información que evidencie cómo funciona esta relación. Igualmente se realizará una metodología comparada diacrónica entre el período 2006-2010 con el período 2010-2012.

Finalmente, la estructura de contenidos es la siguiente: el primer capítulo corresponde al marco teórico, dentro del cual se presenta la descripción y características del modelo Principal-Agente, como también los problemas con los que cuenta.

El segundo capítulo hace referencia al contexto político en el cual se posesionaron el expresidente Uribe y el actual mandatario Santos, junto con la presentación de las políticas públicas de seguridad que cada uno implementó.

En tercer lugar, se contrasta la evolución del estado de la seguridad frente a los resultados de dichas políticas, para posteriormente entrar a analizar en el cuarto capítulo la aplicación del modelo a las unidades de análisis de este caso: los presidentes y los comandantes.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

Este trabajo de grado tiene una aproximación analítica desde el modelo de la agencia el cual es la herramienta central a utilizar para explicar y entender la relación que mantuvieron el Presidente de la República y el Comandante de las Fuerzas Militares entre los períodos 2006-2010 y 2010-2012.

Este capítulo está dividido en cuatro secciones: la primera aborda las principales características del institucionalismo debido a que el modelo ha sido desarrollado por este enfoque teórico (Braun y Guston, 2003); la segunda sección hace mención a la descripción de los elementos que compone el modelo PA; la tercera corresponde a la explicación de las dos principales líneas teóricas bajo las cuales se ha desarrollado este modelo; y finalmente la cuarta presenta las problemáticas que tiene dicho modelo.

1.1 INSTITUCIONALISMO

En el institucionalismo, “la investigación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como rasgo estructural de la sociedad” (Losada y Casas, 2010). Para Mantzavinos, North y Shariq (2004, pág. 77) las instituciones se entienden como aquellas “restricciones que estructuran la interacción humana”, haciendo que estas determinen el comportamiento de los individuos dentro de la sociedad.

Además de esto también restringen “la decisión de los actores para que la construcción de ciertas instituciones ayuden a superar problemas de acción colectiva involucrados en la relación del principal-agente” (Braun y Guston, 2003).

De acuerdo a este enfoque del institucionalismo, los individuos son egoístas y auto interesados por naturaleza, motivo por el cual emprenderán acciones

que busquen maximizar su propio beneficio (Braun y Guston, 2003). A esto se le denomina que los individuos son actores racionales en el que ponderan los posibles costos y beneficios de determinado curso de acción.

De acuerdo al institucionalismo, las instituciones se pueden dividir en dos categorías, en primer lugar, las formales, las cuales están orientadas a resolver los problemas de cooperación entre los individuos y su relación con el Estado. Para ello se plantean “mecanismos (contratos positivos) que incentiven el respeto de los acuerdos y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas” (Losada y Casas, 2010).

Mientras que las instituciones informales corresponden a aquellas que buscan solucionar problemas de coordinación y estas son el “resultado de la acción humana, pero que no existe [ni tienen] ningún tipo de diseño intencional” (Mantzavinos, North y Shariq, 2004).

1. 2 MODELO DEL PRINCIPAL-AGENTE

Históricamente este modelo ha sido utilizado en disciplinas tales como la economía, las finanzas, la sociología, el marketing, el derecho y la contabilidad. Este modelo comenzó a ser estudiado por la Ciencia Política alrededor de los años 90, tiempo en el cual se enfocó en la reinterpretación de los problemas que pueden surgir a partir de los procesos delegatorios dentro de académicos al interior de la disciplina (Guston, 1996; citado en Braun y Guston, 2003, pág. 304).

El modelo del Principal-Agente se define como aquella relación en la que el “principal delega al agente la autoridad de llevar o cumplir sus preferencias políticas” (Shapiro, 2005) de quién lo contrata.

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que en esta relación el intercambio de recursos entre el Principal y el Agente es fundamental para el desarrollo óptimo del acuerdo entre ambos (Braun y Guston, 2003).

Por otra parte, uno de los principales elementos que componen el modelo de PAde acuerdo a Mitnick (1982, págs. 445- 446) son las cuatro razones que explican por qué el Principal debe acudir a la contratación de un agente.

- El primero hace referencia a que el Principal es inherentemente incapaz de realizar las tareas debido a que no tiene la experiencia suficiente para tal propósito. Los dos argumentos que justifican este motivo es el hecho que el Principal no tiene pleno conocimiento sobre cómo utilizar los recursos de los que dispone para ejercer la tarea que pretende satisfacer o simplemente porque no tiene el tiempo necesario (Poth y Selck, 2009).
- En segundo lugar, porque “hay una necesidad por razones estructurales, tal como los costos relativos dictaminan que el agente se comprometa (a diferencia de la actuación directa por el principal); como por ejemplo, la contratación de un corresponsal [agente] extranjero o local” (Mitnick, 1982).
- El tercer aspecto hace referencia a la necesidad simbólica de señalar a terceros. Para Shapiro (2005, pág. 271) este argumento tiene validez en la medida en que algunos principales “pueden delegar a otro para mejorar la credibilidad de sus compromisos (...), o para evitar culpar a las políticas impopulares”.
- Finalmente, hay exigencia para resolver los problemas que se presentan en la acción colectiva a través del papel de un agente.

Este modelo determina que desde el momento previo en que se establece el acuerdo entre los actores, hay presencia de información asimétrica, es decir, hay “diferencia de información que poseen los actores desde la posición [o rol] que juega cada uno” (Pertierra, 2010).

Para Miller (2005, pág. 205) el Principal puede fácilmente identificar los resultados obtenidos tras finalizado el contrato entre las partes pero no la

acción que realizó el agente para este propósito; “monitorear las acciones del agente es teóricamente posible, pero reunir la totalidad de la información que es extremadamente costoso”

Por otra parte, dependiendo del uso que se de del modelo PA, se puede determinar que otra característica propia es el interés que tienen los individuos para ser parte de esta relación de intercambios, debido a que cada uno obtendrá un beneficio esperado al finalizar el acuerdo (Braun y Guston, 2003).

A su vez autores como Podrug, Filipovc y Millic (2010, pág. 1227) afirman que de acuerdo al enfoque que se utilice el “principal quiere maximizar sus beneficios y reducir al mínimo la recompensa que le dará al agente al mismo tiempo. Por otra parte, el agente quiere maximizar [también sus] beneficios”.

Con esta sección de las principales características del modelo de la agencia, se busca entender que este corresponde a una relación social entre dos actores, en el que el Principal le delega al agente una serie de funciones en aras de que éste las cumpla en beneficio de quién lo contrata.

1. 2 CORRIENTES TEÓRICAS DEL MODELO

Eisenhardt (1989, pág. 59) expone que el modelo de PA se ha desarrollado a partir de dos líneas teóricas: la corriente positivista y la investigativa. La gran diferencia entre una y otra radica en el nivel de rigurosidad frente a la comprobación lógica y matemática que le dan a sus postulados.

De igual forma se diferencian en la unidad de análisis de cada una, por una parte la positivista se basa en el análisis de la relación entre el Principal y el agente a partir de los resultados obtenido. La investigativa enfoca su objeto de estudio en identificar cuál sería el contrato más eficiente en la relación.

El modelo de la agencia positivista parte de la identificación de situaciones en las que el Principal y el agente tienen diferencias entorno a los objetivos que buscan; también pretende describir los mecanismos de los que dispone el principal sobre el agente para reducir su comportamiento egoísta. Según Perrow (1986, pág. 224) el modelo está lleno de problemas de engaño, información limitada y en general, de racionalidad acotada.

Adicionalmente esta mirada positivista evidencia un menor uso de la comprobación empírica, ya que su unidad de análisis es describir los mecanismos de gestión que resuelven los problemas de la agencia, o en otras palabras identificar las alternativas contractuales (Perrow, 1986).

A su vez este se ha centrado en la “identificación de situaciones en las que el principal y el agente tienen conflictos en sus objetivos y en describir el mecanismo que limite el autointerés del agente” (Eisenhardt, 1989).

La corriente investigativa tiene una mayor rigurosidad matemática y comprobación lógica en comparación a la anterior (Perrow, 1986). Esta línea teórica busca determinar cuál es el tipo de contrato más eficiente para la regulación y mejor desempeño de la relación entre el principal y el agente.

Según Eisenhardt (1989, pág. 60) esta línea de investigación argumenta que el Principal frente al comportamiento no observable del agente tiene que invertir en sistemas de información, tales como sistemas presupuestarios, presentación de informes, consejos de administración, etc.

Este tipo de acciones del Principal van orientadas a reducir los problemas de riesgo moral, ya que permite establecer un mecanismo de vigilancia a las acciones y comportamientos del agente a lo largo de su gestión (Eisenhardt, 1989).

Respecto a este trabajo de grado, se tomará una mirada desde la corriente positivista ya que se pretende analizar los resultados obtenidos por las

políticas públicas de seguridad nacional y contrastarlos respecto a la relación que mantuvieron los dos actores centrales de esta relación PA.

1.3 PROBLEMAS DEL MODELO

Este modelo presenta dos problemáticas centrales que surgen gracias a la existencia de información asimétrica que ya se abordó anteriormente, la selección adversa y el riesgo moral (Braun y Guston, 2003).

Selección adversa: Este consiste en la tergiversación de la capacidad que tiene el agente. Esto se refiere a que el agente puede argumentar que tiene las capacidades necesarias para ser contratado o desempeñar las tareas que se le asignen, pero el Principal no puede comprobar si efectivamente las tiene debido a que no dispone de toda la información necesaria para evaluar las capacidades del agente (Eisenhardt, 1989).

Por lo general la selección adversa surge antes de la creación del contrato entre el Principal y el agente (Rauchhaus, 2009). Esta situación pondría en riesgo que las tareas para las cuales fue elegido el agente no fueran cumplidas en su totalidad afectando directamente los intereses de quién lo contrató.

Riesgo Moral: Este segundo problema del modelo, afirma que las acciones que lleve a cabo el agente dentro de sus funciones, no tienen ningún seguimiento por parte del principal. Esto ocurre debido a que no se disponen de mecanismos de control o sino también porque el agente considera que no es conveniente que sean observables (Pertierra, 2010). Bajo esta situación los beneficios del principal serán limitados y se verá reducida la eficiencia de la transacción de bienes entre los actores involucrados (Rauchhaus, 2009).

Miller (2005, pág. 206) considera que es fundamental la creación de incentivos positivos basados en los resultados de las tareas que se le asignen al agente, ya que así se podrá reducir el riesgo moral sin importar

que el principal este en una condición de desventaja de información frente al agente.

Por otra parte, si el Principal desea solucionar estos dos problemas del modelo, inevitablemente tendrá que incurrir en ciertos costos para hacer que el agente cumpla su labor. El primer tipo de costos son los de especificidad (Mitnick, 1980; citado en Waterman y Meier, 1998, pág. 175), los cuales hacen referencia a todo costo que debe aceptar el empleador para identificar los comportamientos del agente. El segundo posible costo son los los de seguimiento, que se entienden como el gasto que debe realizar el Principal para vigilar y monitorear el cumplimiento de las tareas del agente (Mitnick, 1982).

CAPÍTULO 2

CONTEXTO Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

El capítulo dos informa al lector respecto al contexto político en el que Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos llegan a la Presidencia de la República para entender las condiciones y exigencias que se presentaban en cada mandato.

En segundo lugar se presentala descripción y el análisis comparativos a partir de similitudes y diferentes entre las políticas públicas de seguridad que cada mandatario impulsó para desarrollar durante su gestión, es decir, la “Política de Consolidación de Seguridad Democrática” (PCSD) y la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” (PISDP) respectivamente.

2.1 CONTEXTO POLÍTICO

Esta descripción contextual será abordada a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que cada administración formuló para el período 2006-2010 con el “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” y para el 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Estos documentos oficiales son esenciales debido a que brindan un diagnóstico nacional del estado en que se encuentran ciertas temáticas y a su vez determinan una proyección de lo que se espera al finalizar el cuatrienio de cada uno.

El 28 de mayo de 2006 es electo Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República con una votación de 7'397.835 votos que le representaron el 62.35%³ en la totalidad de los votos. Él fue el primer mandatario en ser

³ Registraduría Nacional del Estado Civil (2006) Elecciones Presidente 2006 [en línea] disponible en <http://web.registraduria.gov.co/resprelec2006/0528/index.htm> Recuperado 30 septiembre de 2012.

relegido para un segundo período consecutivo tras la reforma constitucional⁴ presentada al Congreso de la República en el año 2004.

Bajo este contexto de continuidad de la Seguridad Democrática, el Gobierno Nacional estableció en su Plan Nacional de Desarrollo⁵ cuatro objetivos centrales: brindar seguridad democrática; construir equidad social; un crecimiento económico y ambientalmente sostenible; y el mejoramiento del Estado siendo más transparente y eficiente al servicio de los ciudadanos (Departamento Nacional de Planeación, 2007). Estos argumentos iban en plena coherencia con el discurso que el expresidente Uribe utilizó a lo largo de su segundo período presidencial: más inversión extranjera, cohesión social y seguridad democrática.

Adicionalmente el presidente-candidato llegaría nuevamente a la Casa de Nariño con un proceso de desmovilización de los grupos paramilitares a partir del marco de la ley de “Verdad, justicia y reparación” realizado en el año 2005. Esto implicaría para la administración de Uribe un reto en términos de garantizar la seguridad por medio de la desarticulación de estas organizaciones criminales y su sometimiento ante la justicia.

Dentro de este mismo proceso de entrega de los grupos paramilitares, se comenzó a evidenciar la influencia que tenían estos grupos en la política nacional y regional del país, “ya no se trataba de un fenómeno coyuntural, ni reducido a una parte del territorio. Colombia estaba ante una transformación tan profunda de las redes de poder territorial, que no solo estaban cambiando la forma de hacer política, sino que también se amenazaban las reglas del juego democrático y constitucional del país” (Medellín, 2010).

⁴Acto legislativo número 12 de 2004 Artículo 2°: El artículo 197 de la Constitución Política quedará así. Artículo 197: Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos

⁵ Véase: Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2007), “Plan Nacional de Desarrollo: Estado comunitario: desarrollo para todos”

Quien fuera el Ministro de Defensa del expresidente Uribe manifestó su interés en participar en la contienda electoral en caso tal que el mandatario no pudiera aspirar por un período más. En ese orden de ideas, Juan Manuel Santos decide lanzarse por el partido de la Unidad Nacional por medio del discurso político de la continuidad de la administración anterior, lo que representó para el candidato “oficial” una ventaja mayor en comparación a los demás candidatos, sobre todo, tras la derrota en la consulta conservadora del entonces precandidato Andrés Felipe Arias frente a Noemí Sanín.

El 20 de junio del 2010 Juan Manuel Santos es elegido como Presidente de la República de Colombia en segunda vuelta con 9.029.943 votos que equivalieron al 69,12%⁶ del total de la votación. De acuerdo a su plan de gobierno “Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática: 110 iniciativas para lograrla”, era fundamental conducir al país en la dirección correcta, para que “avancemos desde la Seguridad Democrática hacia la Prosperidad Democrática”

Ya no sería únicamente la lucha contra las guerrillas o las bandas criminales el principal campo de acción de la fuerza pública. Ahora aparecían nuevos desafíos en los que el Estado y su brazo armado debían actuar eficazmente en búsqueda de garantizar un mejor escenario de seguridad para los colombianos.

2.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de hacer referencia las políticas de seguridad de cada administración, es necesario definir lo que se entenderá por política pública a lo largo de este trabajo de investigación. Una política pública entonces es:

⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil (2010), Elección Presidente y Vicepresidente 2010 -Segunda vuelta [en línea] disponible en http://www.registraduria.gov.co/elecciones_anteriores/2010PR2/escrutinio.php Recuperado 30 de septiembre del 2012.

“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.
(Roth, 1999)

En este caso, la situación percibida como problemática por parte de cada gobierno nacional es la de inseguridad. Para ello se establece una política en concreto que plantea objetivos específicos que pretenden ser cumplidos a partir de estrategias de acción para finalmente garantizarles la seguridad.

La seguridad es “la condición de ausencia de amenaza: el estado hipotético de seguridad absoluta [también] se define por una neutralización de las amenazas (...) y en tercer lugar, es una forma de evitar o no exponerse al peligro”. (Zedner, 2003, citado en, Shearing y Wood, 2007).

Cada una de las políticas que se van a analizar tienen una estructura similar, ambas tienen un objetivo general, unos pilares bajo las cuales fue fundamentada, unos objetivos estratégicos y unas acciones para poder cumplirlos. Que compartan estas mismas variables permite que se puedan comparar de forma más profunda, razón por la cual a continuación se presenta un análisis entre similitudes y diferencias entre ambas políticas.

Para el desarrollo de esta sección fueron tenidos en cuenta los documentos oficiales realizados por el Ministerio de Defensa respecto a cada una de las políticas, “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” formulada en el año 2007 y la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad del año 2011.

2.2.1 SEMEJANZAS

Para realizar este apartado del trabajo fue necesario seleccionar una serie de elementos que permitieran realizar la comparación a partir de semejanzas entre ambas políticas públicas de seguridad nacional.

Dichos elementos fueron i) cada una de las políticas corresponde a una política pública de seguridad nacional que considera como problemática las condiciones de seguridad; ii) ambas establecen un objetivo general; iii) la política durante el período 2006-2010 y la del 2010-2014 están fundamentadas a partir de ciertos pilares; iv) plantean un listado de objetivos estratégicos; y v) para cumplir dichos objetivos es necesario tomar acciones que permitan su desarrollo.

Estos elementos fueron seleccionados por el autor, debido a que las políticas comparten una estructura muy similar dentro de la elaboración del documento oficial y plantean la formulación y ejecución de cada política a partir de unos ejes temáticos similares.

COMPARACIÓN DEL OBJETIVO GENERAL DE LA PCSD Y LA PISDP

Cada una de las políticas de “Consolidación de la Seguridad Democrática” y la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” tienen formulado un objetivo general, que permite entender el alcance de la política a la hora de su ejecución durante el período presidencial. Adicionalmente cada objetivo tiene una relación muy estrecha en la visión que le quieren dar al país a futuro.

TABLA 1
OBJETIVO GENERAL EN COMÚN ENTRE LA PCSD Y PISDP

	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
	“Reforzar y garantizar el Estado de	“Alcanzar las condiciones de

Objetivo general	Derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática” (Ministerio de Defensa, 2007)	seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional” (Ministerio de Defensa, 2011)
-------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa, (2007) “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 29-31; y Ministerio de Defensa, (2011) “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 40-42.

Si bien cada objetivo general de las políticas maneja un lenguaje y redacción diferente, comparten dos aspectos en común. El primero de ellos corresponde a la coherencia de su formulación entre lo planteado por el Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno, es decir, para el período 2006-2010 se mantiene una corriente discursiva en donde, para que haya desarrollo del país es necesaria la seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social. (Departamento Nacional de Planeación, 2007) Respecto al período 2010-2012 se maneja una idea central de que la prosperidad democrática se obtendrá a partir del mejoramiento de las condiciones de seguridad. (Departamento Nacional de Planeación, 2010)

PILARES

Cada política está sustentada por unos pilares específicos de acuerdo al documento del Ministerio de Defensa. La siguiente tabla resume los elementos comunes que permitieron la formulación de la PCSD y la PISDP.

**TABLA 2
PILARES COMUNES ENTRE LA PCSD Y PISDP**

Pilares	Tema coincidente	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
1	Respetar y actuar de acuerdo a los Derechos Humanos y al Derecho	La importancia de actuar según los DDHH y el DIH.	Respeto a los DDHH y al DIH.

	Internacional Humanitario		
2	La fuerza pública debe fortalecerse operativa e internamente de acuerdo a los cambios del contexto nacional.	Disposición de la fuerza pública a ser flexible y cambiante.	Fortalecimiento del mando y control.
3	Mantener una fuerza pública unida y cooperante e integral en su actuar.	Mantener la coordinación entre las distintas fuerzas de las FF.MM. y Policía Nacional.	Aumento de la coordinación e integración.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa, (2007) "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática" Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 29-31; y Ministerio de Defensa, (2011) "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad" Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 40-42.

De acuerdo a la Tabla 2, se reconoce que la política debe cumplir a cabalidad la protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Por otra parte se busca fortalecer la fuerza pública como también mejorar la coordinación e integración entre cada una de las fuerzas que componen a las FF.MM. y la Policía Nacional con el fin de obtener mejores resultados para garantizar la seguridad a la población.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Reconociendo que la seguridad nacional depende de distintas variables que se llevan a cabo en campos de acción diferentes, tal como lo afirma Shearing y Wood (2007, pág. 15), cada gobierno plantea un listado de objetivos estratégicos en los que centrarán sus esfuerzos durante su mandato.

TABLA 3

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS COMUNES ENTRE LA PCSD Y PISDP

#	Política de Consolidación Seguridad Democrática	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
1	Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho y	Desactivar los grupos armados al margen de la ley y crear condiciones necesarias

	Protección a la población civil.	de seguridad para la consolidación.
2	Elevar los costos para ser narcotraficante.	Llevar al mínimo la producción de narcóticos.
3	Mantener una fuerza pública legítima, moderna y eficaz.	Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.
4	Mantener a la baja los indicadores de criminalidad en las ciudades.	Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa, (2007) "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática" Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 31-48; y Ministerio de Defensa, (2011) "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad" Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 32-38.

De acuerdo a la Tabla 3 se pueden establecer los siguientes aspectos:

1. Por medio del primer objetivo se busca fortalecer y recuperar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, por medio de la desarticulación de los grupos armados al margen de la ley para así proteger a la población civil.
2. El narcotráfico es una problemática central respecto a la seguridad del país, por eso ambos gobiernos coinciden en que es esencial generar estrategias para combatir este fenómeno ilegal.
3. Al ser la fuerza pública la encargada de combatir a los grupos armados al margen de la ley y restablecer las condiciones de orden y paz en el territorio, es necesario fortalecerla con el propósito de otorgarles la capacidad necesaria para poder derrotar y enfrentar al enemigo.
4. La criminalidad en las ciudades es otro de los temas centrales para la seguridad de los colombianos. En este aspecto coincide el gobierno Uribe y Santos en que es un problema central que se lleva a cabo principalmente en los centros urbanos del país.

ACCIONES DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA PCSD Y PISDP

Para realizar cada uno de los objetivos estratégicos planteados anteriormente, es necesario determinar el "cómo" o bajo cuales herramientas

se pretenden alcanzar. Para ello cada política comparte mecanismos similares tales como:

TABLA 4
ACCIONES CORRESPONDIENTES A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
ENTRE LA PCSD Y PISDP

Objetivo Estratégico	Política de Consolidación de Seguridad Democrática	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
1	Impulsar una estrategia de consolidación del control territorial; Desarrollar la Doctrina de Acción Integral; y Desarticular las bandas criminales.	Acabar con la violencia desarticulando los grupos armados al margen de la ley; integrar y adaptar esquemas de seguridad; implementar modelos de control; mejorar la administración y generación de seguridad fronteriza; y fortalecer la acción integral.
2	Erradicación; interdicción; neutralización; y consolidación del control territorial.	Erradicación; interdicción; y desarticular bandas criminales.
3	Fortalecimiento de las capacidades de la fuerza pública; y reformas estructurales.	Modernizar la gestión sectorial; impulsar proyectos de ciencia y tecnología; alcanzar un grupo social y empresarial de la defensa competitiva; y avanzar en una estrategia de bienestar para los miembros de la fuerza pública.
4	Impulsar la estrategia de seguridad ciudadana.	Fortalecer el control policial; Desarticular las organizaciones delincuenciales; Fortalecer la investigación criminal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa, (2007) "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática" Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 31-48; y Ministerio de Defensa, (2011) "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad" Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 32-38

De acuerdo a la Tabla 4 se puede establecer el siguiente análisis:

1. Para lograr las condiciones para que el Estado de Derecho haga presencia en el territorio nacional en búsqueda del progreso y desarrollo nacional a partir de las políticas, es necesario fortalecer con la institucionalidad en las zonas donde el ejército haya recuperado presencia. En aquellos territorios donde todavía permanezca el conflicto el objetivo será combatir esas amenazas y desarticularla

2. El narcotráfico se entiende como un fenómeno que se desarrolla en diferentes etapas, razón por la cual, los esfuerzos de la fuerza pública se centrarán en la erradicación manual y aérea. En segundo lugar la interdicción consistirá en bloquear las rutas del narcotráfico ya sea por vía terrestre, aérea o marítima. Finalmente la desarticulación o el combate directo de los grupos armados ilegales que desarrollen la actividad del narcotráfico.

3. Se busca tener una fuerza pública más moderna, eficaz, legítima y segura, para ello se plantean estrategias como aumentar los recursos monetarios que se le destinan a las FF.MM. y la Policía como también incrementar el número de efectivos y mejorar el armamento.

Mientras que lo referente a reformas estructurales y avanzar en una estrategia de bienestar para los miembros de la fuerza pública, va orientada a mejorar la normatividad que garantice el actuar de los efectivos a la hora de combatir cualquier tipo de amenaza nacional. Para ello se plantea la necesidad de mejorar la capacitación en DD.HH. y DIH, como programas para su defensa en la Justicia Penal Militar y de vivienda propia.

4. La seguridad ciudadana es otro de los puntos en común entre las políticas. Este aspecto va orientado a fortalecer la capacidad de la policía en las ciudades por medio del incremento de recursos monetarios, logísticos y de investigación para que puedan mejorar y reducir los índices de homicidio,

hurto y lesiones personales, como también desarticular las organizaciones criminales.

2.2.2 DIFERENCIAS ENTRE LA PCSD Y PISDP

Tras haber analizado cada uno de los aspectos similares que comparten ambas políticas, también es necesario determinar cuales son sus principales diferencias, ya que esto permitirá establecer las prioridades de un gobierno a otro y la forma en que pretenden alcanzar los objetivos de cada política.

A continuación se presentan los principios de implementación de la PCSD 2006-2010 que no tienen ninguna relación con los planteados por la administración Santos:

- Mantener la presencia de la fuerza pública en las zonas que así disponga el Presidente.
- Promover la seguridad como garante del funcionamiento de la justicia.
- Promover la seguridad como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social. Este punto va relacionado con el argumento del expresidente Uribe en el que a mayor seguridad, mayor confianza inversionista y por tanto mayor bienestar social para la población civil, aspecto que esta dentro del Plan Nacional de Desarrollo, Estado comunitario: desarrollo para todos.
- Fortalecer la coordinación de la fuerza pública con las instituciones estatales, principalmente las encargadas de la acción social y de la administración de justicia.

Sin embargo, la actual administración considera como relevantes otros aspectos que su antecesor no tuvo en cuenta en la formulación de la política pública de PISDP, tales como:

- Mejoramiento de la inteligencia: “Un sistema de inteligencia cuantitativa y cualitativamente superior, estructural y (...) fortalecido, en el que criterios como fusión, depuración, focalización, análisis y accionabilidad en el tratamiento de la información recolectada serán fundamentales para convertir a ésta en el fundamento del éxito operacional”.
- Protección estratégica de la población: La fuerza pública se centrarán en combatir cualquier tipo de amenaza para el país, como también la búsqueda de legitimidad y confianza de la población civil.
- Aplicación estratégica de la fuerza: Las operaciones ofensivas que adelante la fuerza pública estarán basadas en criterios de masificación, focalización, factor sorpresa, diferenciación y definición.

TABLA 5
DIFERENCIAS ENTRE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA PCSD Y
PISDP

	Política Consolidación Seguridad Democrática	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
Objetivos Estratégicos	La política no plantea más objetivos estratégicos.	Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrable e interoperable.
		Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa, (2007) “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 31-48; y Ministerio de Defensa, (2011) “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” Imprenta Nacional de Colombia, Colombia. Págs. 32-38

A partir de la Tabla 2, se puede establecer la relación que tienen los objetivos estratégicos planteados por cada administración, sin embargo, en la Tabla 5 se evidencia que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez no tiene en cuenta más objetivos estratégicos planteado mientras que Juan Manuel Santos añade dos más a su agenda política de seguridad: avanzar hacía un sistema con mayores capacidades y enfocarse en la atención humanitaria antes posibles

desastres naturales y catástrofes, lo que corresponde a una ampliación de temáticas que no fueron tenidas en cuenta por su antecesor.

Esto implica necesariamente que se tengan a consideración ciertas estrategias para lograrlas por parte de la administración 2010-2014 y que no fueron incluidas en la PCSD parte del expresidente Uribe. A continuación se hará referencia a los objetivos estratégicos que la gestión del Presidente Santos añadió a la política de seguridad.

Acciones adicionales correspondientes a los objetivos estratégicos:

Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrable e interoperable

- *Diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible:* se buscará cumplir con el objetivo de la multidimensionalidad de la seguridad internacional y de la seguridad interna del país.
- *Incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional:* es una cadena de interdependencia entre la seguridad nacional, seguridad regional y la seguridad hemisférica. Se debe combatir el crimen transnacional por medio de la cooperación regional y hemisférica.
- *Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa:* se ejecutará una política contra el crimen y el terrorismo cibernético, como también un centro de respuestas a emergencias cibernéticas.

Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes:

De acuerdo a la vulnerabilidad que sufre Colombia frente a desastres naturales y catástrofes, el Gobierno Nacional plantea tres estrategias para atender estas emergencias:

- *Crear una instancia de respuesta sectorial*: este a su vez debe articularse con la instancia de sistema nacional de atención de desastres para generar respuestas coordinadas y sostenibles.
- *Promulgar una política sectorial*: debe “determinar los lineamientos estratégicos, recursos y responsabilidades a desarrollar para la atención oportuna de emergencias”.
- *Estabilizar y asegurar áreas afectadas*: con la creación de la instancia sectorial y con el fortalecimiento de las capacidades militares y policiales, se podrá generar una mayor respuesta de las autoridades para la atención de desastres naturales y catástrofes.

A partir de la presentación del contexto político bajo el cual llegó cada uno de los presidentes a ocupar dicho cargo y a la presentación de las diferencias y similitudes de cada una de las políticas públicas nacionales de seguridad entre sí se puede afirmar que ambas políticas comparten el mismo sentido de mejorar las condiciones de seguridad en el país en aras de garantizar en el caso de Uribe la confianza en el Estado mientras que en la administración Santos se busca la denominada “Prosperidad Democrática”.

De igual forma se puede identificar que la diferencia crucial entre las políticas es que durante el 2006-2010 predominó una política pública enfocada a la lucha contra la subversión y los grupos guerrilleros por medio de la presencia militar en el territorio nacional.

Mientras que por otra parte la política del 2010-2012, se presenta como una propuesta liberal a partir de la apertura de las temáticas, en donde si bien la lucha contra las guerrillas no deja de ser importante, si se tienen en cuenta otras consideraciones que afectan la seguridad nacional.

CAPÍTULO 3

ESTADO DE LA SEGURIDAD (2006-2012) FRENTE A LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD

El tercer capítulo presenta la evolución del estado de seguridad en el país de acuerdo a seis indicadores entre los años 2006-2012, con el objetivo de presentar las condiciones que se vivía en el territorio nacional respecto a esto sucesos. Adicionalmente, se contrastan los resultados de las políticas públicas nacionales de seguridad elegidas en esta investigación para determinar su éxito o no en los objetivos estratégicos propuestos por cada una.

3.1 EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO: 2006-2012

En el país se presentan diversidad de fenómenos que alteran la seguridad de los colombianos, lo cual exige que la fuerza pública opere a un nivel más amplio e integral para poder contrarrestar estas acciones.

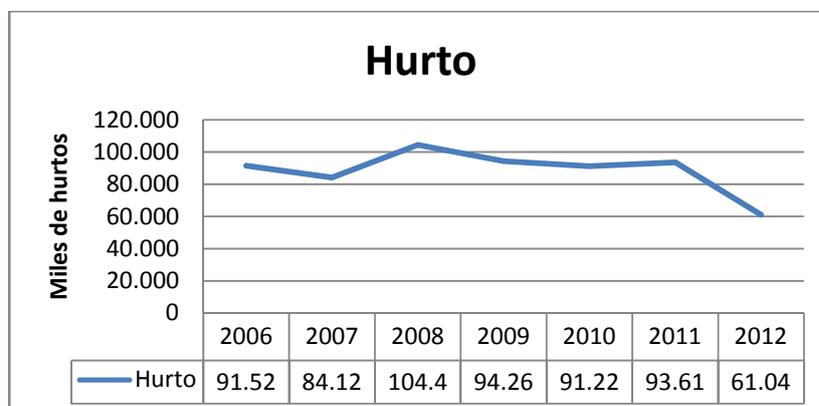
Indicadores como el hurto común, número de secuestros, actos terroristas, desmovilizados individuales, número de bajas de los grupos armados al margen de la ley y miembros de la fuerza pública asesinados en actos al servicio, son los aspectos que permiten entender en cifras concretas las condiciones de seguridad en Colombia, por esta razón fue que el autor los eligió.

- **HURTO COMÚN**

El hurto se define como “la acción de apoderarse de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro” (Ley 599 de 2000).

La siguiente gráfica de hurto común tiene en cuenta las categorías de hurto a residencias, comercio y personas. Los siguientes datos equivalen a hurto común desde el 2006 hasta el los meses de enero-agosto del 2012.

**FIGURA 1
HURTO COMÚN**



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2012) "Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP" Pág. 23.

El año en el que se obtuvo la mayor cifra respecto al hurto común fue el 2008 con un total de 104.409, mientras que el más bajo se presentó en el año 2010.

Las cifras no varían significativamente entre cada año, lo cual permite concluir que hace falta una política fuerte de seguridad ciudadana, ya que estos delitos se cometen principalmente en los centros urbanos del país. Debido a que la seguridad ciudadana es competencia y responsabilidad directa de la Policía Nacional, es necesario fortalecer sus estructuras de operación dentro de las ciudades para poder reducir estas cifras.

- **SECUESTRO Y ACTOS TERRORISTAS**

A continuación se presentan las siguientes cifras correspondientes a los indicadores de secuestro y actos terroristas perpetrados en los últimos años:

**TABLA 6
INDICADORES DE SECUESTRO Y ACTOS TERRORISTAS**

Indicadores/Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (*1)
Secuestro Total	679	502	437	213	282	305	206

Actos terroristas	646	387	486	489	471	564	595
--------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

1. Las cifras correspondientes al año 2012 equivalen a los meses entre enero y agosto. 2. Dentro del secuestro total⁷ se suma el secuestro extorsivo y secuestro simple.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2012) "Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP" Pág. 14 y 36.

Desde el 2006 hasta el 2009 se ha presentado una reducción del secuestro en el país alrededor del 31%, sin embargo, este entre 2010 y 2011 comenzó a crecer nuevamente. A pesar de este crecimiento, se mantiene alejado de los 679 secuestros que se reportaron en el 2006 y que representó el año con mayor número de siniestros.

Respecto al número de actos terroristas⁸, se puede observar que estos no presentan una reducción muy significativa, el único año donde se obtuvo el menor dato fue en el 2007, pero desde el 2008 hasta la actualidad estos actos han mantenido una tendencia de crecimiento.

• DESMOVILIZADOS Y NÚMERO DE BAJAS DE GRUPOS

Colombia al enfrentar un conflicto armado en el que intervienen diversidad de actores adheridos a distintos grupos armados al margen de la ley, lo cual representa un reto mayor para la provisión de seguridad por parte del Estado. Esto también supone la existencia de un enfrentamiento armado entre las fuerzas legales e ilegales, los cuales tienen como resultado cierto número de bajas de cada bando, así como también el número de desmovilizados de estos grupos armados.

⁷ En las cifras de secuestro total se suman las denuncias por secuestro simple y extorsivo. El primero de ellos corresponde a todo aquel "que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona", mientras que el extorsivo se define de la misma manera, sin embargo tiene "el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga y omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político" (Ley 599 de 2000).

⁸ Se tienen en cuenta los actos terroristas perpetrados por cualquier grupo armado al margen de la ley u otro actor ilegal. De acuerdo a la Ley 599 del 2000 se define el terrorismo como aquel "que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla

Los siguientes son los resultados de los últimos seis años hasta los últimos ocho meses del año en curso.

TABLA 7
INDICADORES DE DESMOVILIZADOS Y NÚMERO DE BAJAS DE INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

Indicadores/Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(*1)
Desmovilizados	2.460	3.192	3.461	2.638	2.446	1.527	756
Número de bajas	2.165	2.067	1.184	584	507	362	297

1. Para el año 2012 se contabilizan los meses de enero a agosto.
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2012) “Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP” Pág. 56 y 58.

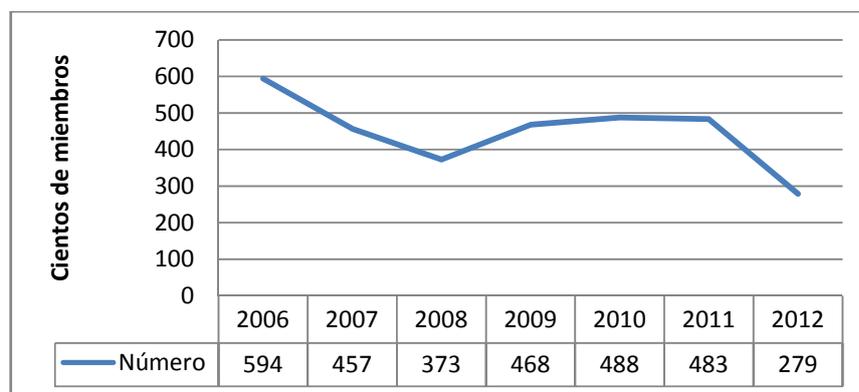
De acuerdo a la tabla N° 6, se puede determinar que desde el año 2008 hasta el 2011 se ha presentado una disminución significativa en el número de desmovilizados individual como también del número de bajas de integrantes de los grupos armados ilegales. El primer indicador corresponde a un descenso del 44%, mientras que del segundo se presenta una reducción del 31%.

Sin embargo, respecto al número de bajas de integrantes de los grupos armados ilegales, vale precisar que estas cifras para ciertas organizaciones y sectores de la población civil no corresponden a la realidad. Esto sustentado a partir de las denuncias realizadas respecto a los denominados “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales, los cuales consistían en el asesinato de civiles ajenos al conflicto armado por parte de miembros de la Fuerza Pública para posteriormente presentarlos como bajas en combate (Rangel, 2010).

Teniendo en cuenta que los integrantes de los grupos armados ilegales no son los únicos actores en el conflicto colombiano, también es necesario

hacer referencia al número de bajas de los miembros de la Fuerza Pública. Las cifras corresponden al segundo mandato del expresidente Uribe hasta los meses de enero-agosto del actual mandatario Juan Manuel Santos.

FIGURA 2
MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA ASESINADOS EN ACTOS AL SERVICIO



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2012) “Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP” Pág. 66.

En los últimos seis años de acuerdo a los registros, se han presentado un total de 3.142 miembros de la fuerza pública asesinados en combate o en algún acontecimiento relacionado con sus funciones. De esta cifra, el 19% fueron dados de baja en el año 2006, mientras que el 12% fue en el 2008, el cual fue el año en el que menos miembros fueron asesinados.

3.2 RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Teniendo en cuenta el capítulo dos, en el que se realizó el análisis comparativo entre una y otra política pública de seguridad de Uribe y Santos, en esta sección se presentarán los resultados de cada una respecto a los objetivos estratégicos planteados y acciones llevadas a cabo.

Para efectos metodológicos esta comparación solo se podrá realizar entre los aspectos similares que comparten la PCSD y la PISDP, debido a que de

esta manera se podrán contrastar los resultados de una y otra en cada uno de sus objetivos para así poder llegar a conclusiones respecto a estos.

PRIMER OBJETIVO: SEGURIDAD

El primer objetivo estratégico de cada política va relacionado en mejorar las condiciones de seguridad en el país. Para ello cada una plantea estrategias diferentes para garantizarlo. Para el período 2006-2010 se da ejecución al Plan Consolidación y para los años 2010-2014 se formula el Plan Espada de Honor.

Plan Consolidación: Este plan surge como segundo momento del Plan Patriota que se impulsó durante los primeros años de la administración Uribe, el cual buscaba recuperar el control específicamente de ciertas zonas que estaban dirigidas por las FARC y el ELN. El plan consolidación entonces buscaba fortalecer las zonas recuperadas con mejor presencia estatal que estuviera coordinado con las acciones de la fuerza pública⁹.

Como lo afirma Pedro Medellín (2010, pág. 193) se buscó mejorar la coordinación entre las FF.MM. y la Policía para superar ciertas tensiones entre ellos. Para ello se formuló el Plan Consolidación en el que no solo para que el Estado hiciera presencia institucional y militar sino que también obligaba a la Fuerza Pública a actuar conjuntamente.

Plan Espada de Honor: “Sus objetivos se pueden resumir en tres: primero, reducir las tropas y frentes de las FARC a la mitad, de ahora hasta el 2014; segundo, reducir los indicadores de violencia en 15%; y tercero aumentar la gobernabilidad y la presencia estatal en el territorio”¹⁰.

⁹ Véase: Revista “Fuerzas Armadas, publicación militar especializada de la Escuela Superior de Guerra de Colombia” Vol LXXVI. Edición 205, Abril 2008. Pág. 25.

¹⁰ Ávila, Ariel (2012) “Más bala que mantequilla en el Plan Espada de Honor” [en línea] en <http://www.arcoiris.com.co/2012/04/mas-bala-que-mantequilla-en-el-plan-espada-de-honor/>

De acuerdo a la entrevista realizada a un General¹¹ de la República de Colombia de las FF.MM., principalmente ésta estrategia consiste en la división del territorio en diez zonas estratégicas que la comandancia general ha determinado como las más cruciales para mejorar la seguridad. Esta división territorial se hace a partir de la presencia de grupos armados ilegales para así focalizar la acción de la fuerza pública.

Debido a que incrementó el número de atentados terroristas entre el año 2010 y en lo corrido del 2012, el gobierno de Juan Manuel Santos decide modificar la estrategia táctica de operación de las FF.MM para contrarrestar las acciones perpetradas por las FARC y el ELN.

Otro factor que puede explicar este fenómeno del cambio de estrategia militar, es la percepción de la opinión pública respecto a la forma en la que la administración Santos ha manejado el tema de seguridad en el país. Para el mes de abril del 2012 solo el 49% de los encuestados por Ipsos Napoleón Franco, aprobaba su gestión en esta materia.

Al entender que las FF.MM se enfocan en ciertas zonas para repeler el ataque de los grupos armados ilegales (principalmente guerrillas) y la Policía dentro de los centros urbanos, estos pueden ser motivos que explican el por qué entre 2010 hasta el 2012 han fallecido 1.250 miembros de la Fuerza Pública.

A partir de las consideraciones entre las políticas, el argumento que manejan ambas administraciones es que gracias a estas estrategias se genera presión para que integrantes de grupos armados ilegales se desmovilicen y por otra parte si hay aumento de las acciones de fuerza pública el número de bajas de integrantes de grupos armados de la ley tenderá a aumentar.

¹¹ Se mantiene en confidencialidad el nombre del entrevistado.

En el caso del período 2006-2010 según la tabla N°6 14.197 hombres se desmovilizaron, mientras que entre el 2010 y lo que lleva corrido del 2012 solo se han desmovilizado 4.729. Esta última cifra dista de las del gobierno anterior y que tienen su posible explicación en dos fenómenos: 1) la apertura de temáticas de seguridad de esta administración se focalizó también en otros puntos y; 2) el proceso de paz que se inició desde tiempo atrás con la guerrilla de las FARC pudo ocasionar que algunos integrantes de este grupo armado esperara beneficios para un posible acuerdo y entrega.

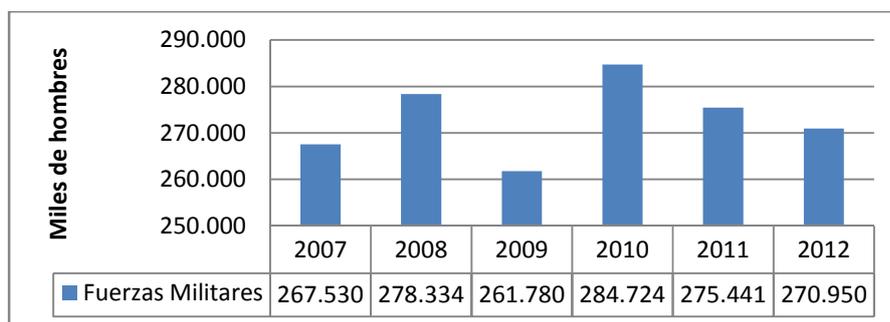
Respecto al número de bajas que se presentó también en la tabla N°6 tienden a disminuir desde el 2006 hasta la actualidad, lo que se puede entender que las denuncias de los falsos positivos pudo generar una reducción de esta practica al interior del ejercito; también que las condiciones de enfrentamiento y acción de las guerrillas principalmente se han transformado y finalmente que no necesariamente que haya mayor número de enfrentamientos entre las fuerzas legales e ilegales conduzca necesariamente a un mayor número de guerrilleros o criminales dados de baja.

SEGUNDO OBJETIVO: INSTITUCIONALIDAD Y FUERZA PÚBLICA EFICAZ

“Mantener una fuerza pública legítima, moderna y eficaz, que tenga el apoyo de la población” por medio del fortalecimiento de las capacidades de la fuerza pública y realizar reformas estructurales. Este objetivo corresponde a la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática”, mientras que para la política de Santos se busca “fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional” a través de la modernizar la gestión sectorial, impulsar proyectos de ciencia y tecnología, generar un Grupo Social y Empresarial de la Defensa Competitiva y avanzar en estrategias en búsqueda del bienestar para los miembros de la fuerza pública.

Dentro de estos contextos es relevante observar qué tanto aumentó el número de miembros de las FF.MM en los últimos años, ya que esta era una meta de ambas políticas. La recopilación de los datos se realizó cada año en el mes de julio.

FIGURA 3
INCREMENTO DE MIEMBROS DE LAS FUERZAS MILITARES 2006-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa Nacional (2012) "Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP" Pág. 71.

Sin embargo este objetivo estratégico también requiere de la acción del aumento de recursos para fortalecer la fuerza pública. Entre el 2006 y el año 2010 se incrementó el dinero destinado a las FF.MM y Policía Nacional de \$15.498 millones de pesos a \$19.943 millones de pesos¹². Durante la actual administración de acuerdo al informe al Congreso de la República realizado por el Presidente Santos, en el "2011 por medio del documento CONPES 3713, fueron aprobados \$7,2 billones de recursos extraordinarios, los cuales serán utilizado en los próximos tres años para financiar diferentes capacidades militares y policiales con el fin de avanzar de maneta definitiva en el control de las zonas de influencia de los grupos armados al margen de la ley".

¹² Departamento Nacional de Planeación (2010) "Informe al Congreso de la República 2010- Álvaro Uribe Vélez. Pág. 30

Otra estrategia crucial para lograr este primer objetivo era la creación de bienestar para la fuerza pública. Cada gobierno adelantó ciertas reformas estructurales. Durante la administración Uribe se aprobaron las siguientes leyes:

- Ley de inteligencia 1288: “Pretende fortalecer la actividad de inteligencia a través de la cooperación entre las entidades encargadas y la planeación, control y supervisión de las operaciones”.
- Ley estatutaria de Seguridad y Defensa: Por medio de la cual se busca que la política de Seguridad Democrática se mantenga como una política y que no se altere por “veleidades de los cambios de gobierno y las coyunturas” (Medellín, 2010)

El gobierno actual ha impulsado proyectos que buscan mejorar las condiciones de los miembros, entre ellas fortalecer el Instituto de Casas Fiscales del Ejército Nacional, la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policía, el Modelo de Rehabilitación Integral Inclusiva para los miembros que se encuentran discapacitados¹³.

Otro de los aspectos que exigen los miembros, es la posibilidad de que se apruebe el fuero militar en el Congreso de la República, sin embargo la presidencia hasta la fecha no lo ha radicado en el legislativo.

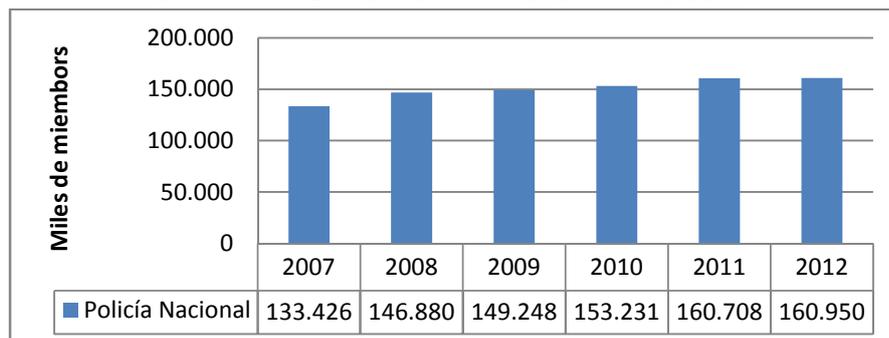
TERCER OBJETIVO: SEGURIDAD CIUDADANA

El último objetivo estratégico de la política de seguridad de Uribe era “mantener a la baja los indicadores de criminalidad en las ciudades” y para ello era fundamental una estrategia de seguridad ciudadana. Para el actual mandatario se buscan “crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana” por medio del fortalecimiento del control policial y de la investigación criminal, así como también la desarticulación de las organizaciones delincuenciales

¹³ Ministerio de Defensa (2012) “Memorias al congreso 2011-2012” Págs. 43-47

Otro aspecto central entre ambas políticas es el incremento de miembros de la Policía Nacional, el cual se refleja a continuación con el siguiente gráfico.

FIGURA 4
INCREMENTO POLICÍA NACIONAL 2006-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa Nacional (2012) "Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP" Pág. 71.

La tendencia demuestra que desde el 2007 hasta julio del 2012 ha habido un incremento sistemático de los miembros de la Policía Nacional. El mayor registro data entre el año 2007 y 2008 con un total de 13.454 efectivos mientras que el menor corresponde al año 2011-2012 en el que solamente se incrementó en 242 miembros.

Respecto a la política de seguridad ciudadana de Uribe, se argumentó que a partir de la PCSD, esta tendría un efecto positivo en las condiciones de seguridad en los centros urbanos del país, ya que implicaba la acción conjunta de toda la fuerza pública (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Adicionalmente la política de seguridad ciudadana del gobierno Santos esta enfocada en la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (Bogotá, Cali, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena y Valle del Aburra). También se ha impulsado la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, "cuyo objetivo es proteger la vida,

integridad, libertad y patrimonio económico de los nacionales y extranjeros residentes en Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Estos resultados en materia de seguridad ciudadana de ambas administraciones fueron coherentes con los datos de hurto común presentados en la figura N°1 como también en materia del incremento de los miembros de la Policía en las ciudades y con las cifras de secuestro que tienden a ocurrir en su gran mayoría en las ciudades del país. Es decir, había una preocupación latente para solucionar estos problemas. Finalmente permite comprender que el conflicto armado permanece en las zonas rurales principalmente por acciones de los grupos guerrilleros y bandas criminales y también ciudades del país donde principalmente operan las BACRIM.

CAPÍTULO 4

APLICACIÓN DEL MODELO PRINCIPAL- AGENTE: PRESIDENTE Y COMANDANTE FRENTE A LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El capítulo cuarto de esta investigación se centrará en el análisis de la relación entre los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos con Freddy Padilla de León y Alejandro Navas respectivamente, a partir de la teoría de la agencia. Adicionalmente, este análisis se contrastará con los resultados de las políticas públicas que se abordó en el capítulo anterior.

Antes de iniciar, es necesario entender que en Colombia hay una jerarquía de mando respecto a la forma en que se maneja la seguridad nacional. Inicialmente, el Presidente de la República es el comandante en jefe de las FF.MM por lo que tiene la capacidad de dirigirlas en su totalidad¹⁴ según lo crea conveniente en búsqueda de garantizar la seguridad nacional.

Seguido a él se encuentra el Ministro de Defensa, quien tiene como principales funciones la de “preparar proyectos de Ley relacionados con el ramo de la Defensa Nacional; y contribuir a la formulación de la política del Gobierno en el ramo de la Defensa Nacional y adelantar su ejecución¹⁵”. El Ministro será nombrado y retirado por decisión autónoma del primer mandatario¹⁶.

Siguiendo con la cadena de mando se encuentra la Fuerza Pública, la cual esta conformada por la Policía Nacional y la Comandancia de las Fuerzas Militares (General anónimo). En primer lugar, la Policía corresponde a un

¹⁴ Constitución Política de Colombia Título séptimo. Artículo 189

¹⁵ Objetivos y funciones del Ministro [en línea] disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtroot/pcd!3aportal_content!2fcom.pcc.pcc!2fPORTALMDN!2froles!2fcom.pcc.PortalMinisterio!2fMinistro!2fcom.pcc.HojaVida!2fHojaVida Recuperado: 28 septiembre 2012.

¹⁶ Constitución Política de Colombia Título séptimo. Artículo 189.

“cuerpo armado permanente de naturaleza civil (...), cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas¹⁷” sobre todo en los centros urbanos, es decir, son los encargados de garantizar la seguridad ciudadana. Esta institución es dependiente directa del Ministerio de Defensa Nacional y es comandada por el General que considere el Presidente de la República que deba ocupar su dirección.

Finalmente, la Comandancia de las FF.MM está integrada por el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional. El Comandante General de las Fuerzas Militares es el militar con el mayor grado (cuatro soles) y también el de más antigüedad prestando el servicio. El Ejército Nacional de Colombia está dividido a partir de ocho subdivisiones territoriales en aras de garantizar la seguridad en todo el territorio nacional.

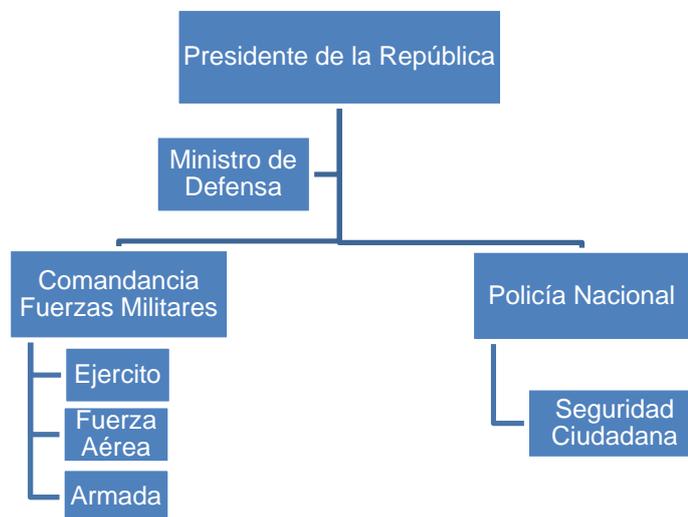
Estas ocho subdivisiones son: la Primera división encargada de la costa norte del país; la Segunda división debe adelantar acciones en el nororiente del territorio; la Tercera división en el occidente; la Cuarta división en el oriente; la Quinta división se encarga de la seguridad en el centro de Colombia; la Sexta división en el sur; la Séptima división en el noroccidente y finalmente la Octava división en el suroccidente¹⁸.

A continuación se resume esta cadena de mando jerárquica explicada anteriormente, para posteriormente hacer referencia a la relación entre Presidente y Comandante para cada uno de los períodos de estudio.

¹⁷ Constitución Política de Colombia Capítulo séptimo. Artículo 218.

¹⁸ Divisiones del Ejército, [en línea] disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=89534> Recuperado: 17 noviembre 2012

FIGURA 5
JERARQUÍA DE LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA



Fuente: Realización propia a partir de General (2012, 16 de noviembre), entrevistado por Forero, Fernando. Bogotá.

4.1 APLICACIÓN DEL MODELO

El modelo de la agencia puede ser entendido desde el papel que desempeñan los mandatarios colombianos como el Principal, en el que son los jefes superiores en una relación y que requieren de los servicios de un agente (Comandante) para gestionar que las FF.MM. cumplan la ley y logren los objetivos de las políticas públicas de seguridad nacional.

Debido a que este modelo se basa en el intercambio de recursos entre los actores, se evidencia que el primer mandatario le delega al comandante toda la capacidad de dirigir las operaciones tácticas y estratégicas que según él crea conveniente, mientras que el Comandante le retribuye a su comandante en jefe resultados concretos, sean positivos o negativos de los objetivos planteados.

A partir de las razones expuestas por Mitnick (1982, págs. 445-446), estas se pueden entender en el caso colombiano de la siguiente manera:

1. No tiene recursos disponibles: Al ser Presidente de la República el gran número de responsabilidades que atiende sobrepasan su capacidad de gerencia y de tiempo. Esto implica que deba acudir a ciertos agentes para que integren su equipo de trabajo y así responder a las exigencias de los pobladores: seguridad, educación, salud, comercio, pobreza, etc. y focalizar mejor la acción del gobierno en las temáticas para el desarrollo del país.

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que el Presidente no conoce en su totalidad la forma en la que operan a nivel interno las Fuerzas Militares, lo que podría implicarle problemas de cohesión y legitimidad al interior de la tropa y por tanto el fracaso de la política de seguridad. A esto Mitnick (1982) lo llama la falta de experiencia del principal sobre cómo realizar las tareas.

Ese desconocimiento por parte del Presidente equivale a la característica de la información asimétrica del modelo de la agencia. Aunque en la Constitución Política de Colombia de 1991 el mandatario es el Comandante en jefe de las Fuerzas Militares, esto no implica que la totalidad de la tropa tenga afinidad ideológica, laboral o de intereses con el gobernante de turno.

2. Razones estructurales: Al ser las FF.MM. una institución tan numerosa, en el que la gran mayoría de miembros corresponden al Ejército Nacional de Colombia, hay una razón estructural de nombrar a un agente que tenga la capacidad de representación en toda la unidad.

No solo que tenga la capacidad de formación en cuanto a las operaciones militares en cuanto a estrategia y táctica, sino también que tenga el liderazgo necesario para poder mantener el compromiso de las tropas en búsqueda del objetivo central y a su vez que estas estén cohesionadas internamente.

3. Necesidad simbólica de responsabilizar a terceros: La figura del primer mandatario en el país goza de mucho poder de decisión e influencia, debido a que el sistema presidencialista que rige en el país beneficia este aspecto.

En este orden de ideas, quién ejerza esta función deberá tomar decisiones sobre temas polémicos o difíciles que no siempre serán favorables tanto para su imagen como para el país.

En caso de que la decisión sea correcta y los resultados también, no solo los agentes de los que dispone el Presidente se verán beneficiados sino incluso él mismo y será quien tenga mayor reconocimiento por parte de la opinión pública debido a su influencia nacional y cubrimiento en los medios.

Pero si la decisión que tome genera resultados contrarios a los esperados, el dirigente podrá retirar de su cargo al funcionario público por no haber cumplido lo esperado y remplazarlo por otro, con el fin de garantizar que su imagen no se vea afectada y contrarrestar las críticas del país.

4. Necesidad de solucionar problemas de acción colectiva: Las FF.MM son una institución organizada, que esta integrado por individuos orientados a cumplir un mismo objetivo y que esta regido por una estructura clara y definida implica muchos retos para su funcionamiento dentro del marco de la acción colectiva. En esta se pueden presentar problemas como por ejemplo el dilema del prisionero, free riders, cazadores de renta, entre otros.

En este contexto se hace indispensable el papel del agente que elija el Presidente, ya que este será el encargado de dirigir las operaciones estratégicas como también de trabajar al interior de la tropa para que estos problemas de la acción colectiva se reduzcan.

En palabras del Capitán se puede entender esta situación como aquella en la que “el Presidente confía en el Comandante general, y una de las cosas es mantener leales a la fuerza (...) Hay una lealtad del Comandante general hacia al Comandante en jefe, también la hay hacia la tropa”.

Por otra parte, el Presidente dispone del Ministro de Defensa de turno como otro agente, el Comandante es quién diseña e implementa la estrategia

cooperando con cada fuerza, y este a su vez debe ponerla a consideración del ministro para que determine su aprobación o no de acuerdo a los lineamientos de la política de seguridad del gobierno nacional.

La persona que nombre el Presidente como Comandante general de las FF.MM. debe gozar de plena y total confianza por parte del primer mandatario. Sin embargo, él estará muy susceptible a caer en racionalidad acotada debido a que la información es incompleta y no le permite siempre tomar la mejor decisión de acuerdo a los posibles candidatos que tiene para el cargo.

PERÍODO 2006-2010

“El segundo gobierno de Uribe se inició en medio de una difícil situación en las Fuerzas Armadas. Una semana después de su posesión, Uribe decidió un cambio en la cúpula militar, como una alternativa para enfrentar la crisis” (Medellín, 2010) debido a las denuncias de las ejecuciones extrajudiciales y por divisiones internas entre la Fuerza Pública. Bajo este contexto de crisis, Freddy Padilla de León se posesiona como Comandante general de las Fuerzas Militares hasta el 2010.

El Comandante Padilla fue electo por su capacidad de dirigir la tropa internamente y también porque gozaba de buena reputación dentro de la misma, lo que le permitió contar con mayor legitimidad en la toma de decisiones (General, 2012). En este sentido Uribe era consciente que evitaría caer en una selección adversa respecto a la capacidad del Comandante para la función interna que debía cumplir dentro de la institución castrense.

Los ministros de defensa de Uribe para este segundo período fueron Juan Manuel Santos, Freddy Padilla de León (interino) y Gabriel Silva. No se hará énfasis en cuanto Santos y Silva pero es determinante el hecho de que el primero haya sido cadete de la Armada, ya que le significó un aspecto positivo para poder dirigir las tropas y la comandancia de las fuerzas. Esto se

evidencia a partir del prolongado tiempo que se mantuvo como ministro (2006 y 2009) y por los resultados operativos en contra de las guerrillas, de las bandas criminales y narcotraficantes.

De acuerdo a los indicadores de la evolución del estado de la seguridad en el país, se evidencia que desde el año 2009 hasta la actualidad, aspectos como los actos terroristas, miembros de la fuerza pública asesinados en actos del servicio, aumentaron en sus cifras. Esto demuestra que las condiciones de seguridad comenzaban a decaer en comparación a los años anteriores.

Adicionalmente esto se confirma con los indicadores del número de desmovilizados y número de bajas a integrantes de grupos armados ilegales, demostrando una vez más que el deterioro de la seguridad es un aspecto sistemático y no aislado.

Retomando el punto de análisis que atañe a esta investigación, la relación entre Freddy Padilla de León no tuvo momentos difíciles en términos de coordinación y cooperación para la búsqueda de estrategias para la seguridad nacional como lo afirmaron los entrevistados, pero si se caracterizó por dos momentos que pudieron dificultarla.

Al primero de ellos hace referencia el experto de seguridad entrevistado¹⁹, al decir que Padilla tenía una mirada de más largo alcance respecto a la consolidación de la política de seguridad que la del mismo Presidente. El Comandante tenía la certeza que era necesario la presencia permanente del Estado en los territorios recuperados, mientras que el primer mandatario consideraba que era suficiente con la presencia militar.

Teniendo en cuenta el fenómeno de los “falsos positivos”, este constituyó no solo un desafío para mantener una buena relación entre sí, sino también en la legitimidad de las FF.MM. y su carrera por mantener la lucha contra las

¹⁹ Experto en seguridad (2012, 24 de noviembre), entrevistado por FORERO, Fernando. Bogotá.

guerrillas ajustada a los DD.HH y al DIH. El caso de los falsos positivos se puede entender desde la posición de Miller (2005, pág. 205) en la que el Principal fácilmente puede identificar los resultados presentados por su agente pero no la acción que este llevo a cabo para dicho propósito.

Adicionalmente este fenómeno se explica desde la información asimétrica, bien sea porque el expresidente Uribe le escondía información a su Comandante respecto a los falsos positivos o viceversa. Esta cuestión atañe a una de las dificultades de analizar relaciones dentro de las cuales están en un nivel de privacidad y alejadas de la opinión pública.

Otro aspecto que merece ser tenido en cuenta, es la idiosincrasia de los actores involucrados en este período. Por un lado se encontraba el Presidente Uribe con un temperamento fuerte, con características de ser micro gerente y alguien que mantenía comunicación permanentemente con los altos mandos. Mientras que por el otro se presentaba un comandante con una personalidad más tranquila y calculadora frente a los desafíos de la tropa.

Esto ocasionó un choque de estilos, pero no trascendió a mayores debido a que el ejército, según el Capitán entrevistado, “[son] muy respetuosos del ejecutivo y no tomamos decisiones de hecho (...) Muy lejos de pensar en la toma de poder, yo creo que hemos madurado muchísimo el aspecto de la democracia”.

Precisamente por este fenómeno de personalidades se podría afirmar que el Presidente Uribe buscó los mecanismos necesarios para reducir al mínimo la información asimétrica a la que podía estar sometido, “por lo menos Uribe lo hacia, (...) iba mucho más allá de las ordenes del ejecutivo, inclusive que yo creería, en ocasiones había una gran emotividad se su parte de estar muy encima” (Capitán anónimo, 2012).

Sin embargo, esto no es totalmente beneficioso para la relación, ya que según el experto en seguridad, “hay unas fronteras que uno no debe traspasar” dentro de la formalidad de los asuntos, lo cual podría desviar el deber constitucional que tiene cada uno de los actores en este caso.

Como resultado final de la transacción de esta relación PA entre el expresidente Uribe y su Comandante Freddy Padilla, se puede establecer que el mandatario fue quizás el más beneficiado en el sentido de que a él se le reconocía la voluntad política respecto a la lucha contra el terrorismo (Experto, 2012).

Por otra parte el Comandante si bien gozó del apoyo del Presidente durante su gestión y posteriormente fue declarado como embajador de Colombia en el exterior, fue quién al interior de la tropa debió atender los cuestionamientos a causa de las ejecuciones extrajudiciales que se llevaron a cabo durante su gestión.

PERÍODO 2010-2012

La nueva cúpula militar del Presidente electo Juan Manuel Santos tomaría posesión el 6 de agosto del 2010, en el que se nombraría como Comandante general de las Fuerzas Militares al Almirante Edgar Cely, quien fue el segundo miembro de la armada²⁰ en la historia del país en ocupar este cargo. Mientras que en cuanto al Ministro de Defensa estaría al frente Rodrigo Rivera como el administrador de esta cartera.

Esta cúpula militar si bien no se enfrentaba a desafíos tan cruciales al interior de las tropas como le sucedió al Comandante León, si estaba sujeto a un declive de la seguridad desde el año 2009 de acuerdo a los indicadores

²⁰ Salón de Comandantes de las Fuerzas Militares, [en línea] disponible en: <http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/faces/index.jsp?id=6772> Recuperado: 17 noviembre 2012.

presentados en capítulos anteriores. Este sería un reto crucial de la nueva comandancia que se acababa de posesionar.

La comandancia del Almirante puede ser relevante para entender el punto de inflexión al que se llegó en la relación con el primer mandatario, tal como lo afirmó el General entrevistado, al decir que el nombramiento del Almirante generó ciertas fisuras al interior de las Fuerzas Militares, argumentando que el ejército al contar con el mayor número de hombres debería ocupar inmediatamente este cargo.

Adicionalmente el Capitán cree que “fue una situación muy difícil para él lograr que toda la fuerza se pusiera en sintonía por ser almirante. (...) Yo sentí [que es] difícil que un general que no es del ejército logre la armonía de toda la comunidad militar”. Aunque la formación del Almirante²¹ podía constituir un punto a su favor, el Presidente pudo incurrir en selección adversa, debido a que muy seguramente no conocía realmente las capacidades del Almirante Cely para mantener la cohesión de las fuerzas.

Sin embargo, para el experto en seguridad nacional, “el Presidente Santos había entendido que la figura del almirante Cely era un salto muy importante para dar un salto cualitativo” en el cambio de discurso que diferenciaran a la comandancia de sus antecesores, para establecer un nuevo período de lo que se buscaba.

Ante este panorama general, el Presidente Santos decide que el Almirante Cely sería relevado de su cargo por el militar Alejandro Navas²². Aunque tiene el derecho constitucional de hacerlo, las causas reales de la salida del Almirante se podrían entender precisamente por el hecho de que al interior de las FF.MM. no había un acción conjunta e integral. Con esta decisión

²¹ Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Naval del Atlántico, Director de la Escuela Superior de Guerra, Agregado Naval ante el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Especialista en Relaciones Internacionales y DIH, con postgrado de Seguridad y Defensa, entre otros.

²² Alocución Presidencial Juan Manuel Santos Calderón, 6 de septiembre 2011.

Santos recuperaría la confianza por parte de la tropa internamente, en especial del ejército.

Desde la llegada del nuevo Comandante general se buscó plantear una nueva estrategia que tuvo como resultado la creación del Plan Patriota para las Fuerzas Militares y el Plan corazón verde que iría en continuidad con el plan nacional de cuadrantes impulsado por la Policía Nacional.

Respecto al tema idiosincrático de cada uno de los actores principales, la capacidad delegatoria del Presidente Juan Manuel Santos junto con la del Comandante Alejandro Navas ha permitido un desarrollo de normal y tranquilo de la relación entre ambas partes hasta la actualidad (Experto en seguridad, 2012).

En este orden de ideas, a partir de la cooperación y coordinación entre ambos se pudo dar resultados en términos de bajas de miembros del secretariado de las FARC, como también de resultados operativos en cuanto a capturas de integrantes de las BACRIM específicamente. El repunte de los atentados terroristas en el año 2011 de acuerdo a la Tabla 6 se puede explicarse bajo este fenómeno de constantes acciones dirigidas a las FARC.

El único suceso que dificultó la relación entre Santos y Alejandro Navas, fue el cruce de correos electrónicos entre miembros del servicio activo y retirados de las FF.MM. en el que manifestaban que era necesario un cambio de rumbo del gobierno “o de lo contrario [optarían por] removerlo del cargo²³”. Sin embargo, este correo no afectó la relación entre Presidente-Comandante (Capitán, 2012)

Aunque es claro que todavía restan dos años más del gobierno de Santos, se puede establecer que su relación con el Comandante Navas se

²³ Véase: Corporación Nuevo Arcoiris (2012). “Este es el correo donde militar propone “remover” a Santos del poder”. Recuperado 31 de agosto de 2012, [Disponible en] <http://www.arcoiris.com.co/2012/05/este-es-el-correo-donde-militar-propone-remover-a-santos-del-poder/>.

caracteriza por una comunicación fluida y constante, respetando los marcos de acción de cada uno (General, 2012).

CONCLUSIONES

La relación entre el Presidente y el Comandante de las FF.MM. en un país con conflicto armado interno es fundamental para la ejecución de la política nacional de seguridad del gobierno y para la estabilidad del sistema político actual. No solo porque esta relación se encarga de la planeación operativo-estratégica de la fuerza pública, sino que también puede determinar qué tan exitosa o no es la política pública de seguridad en la realidad.

Siguiendo una coherencia con el marco teórico planteado, se puede determinar que la aplicación del modelo del PA permitió establecer que el contrato que media esta relación entre ambos actores es la Constitución Política, tal como lo afirmaron tres de los entrevistados y como se puede observar en el conducto regular que rige la relación, es decir, hay unos protocolos que no se deben traspasar.

Por otra parte, el propio modelo presenta un problema metodológico, y es que difícilmente se puede determinar con claridad qué tanta información asimétrica o riesgo moral se presentó en la relación entre los actores. Esto se debe principalmente a que esta información solo es conocida de primera mano por los involucrados o sus asesores más cercanos, lo que implica una dificultad mayor para acceder a ellos

Sin embargo, el modelo Principal-Agente es útil para determinar las responsabilidades de una cadena de mando respecto a las políticas públicas. Ya que así se podrá determinar las tareas que pueden conducir al cumplimiento de un objetivo en común. Para ello es necesario fortalecer los mecanismos que el Principal dispone para hacerle seguimiento al agente y evitar hechos como los de las ejecuciones extrajudiciales.

Se encontró que aunque existieron diferencias entre el expresidente Uribe y su Comandante Padilla, estas no trascendieron hasta el punto de alterar los resultados de seguridad del país. Por el contrario, lo que llegó a afectar la relación a un nivel mucho más amplio fueron las denuncias por las ejecuciones extrajudiciales o ciertos aspectos externos de la propia relación.

A este argumento favorece que Colombia sea un país presidencialista y en donde históricamente no se han presentado mayores alteraciones en la relación entre ambos actores, lo que permitiría prever que este aspecto del sistema político podrá continuar de la forma en la que se ha mantenido: estable.

En cuanto a la administración Santos, se presentó notablemente el problema de información asimétrica y selección adversa, especialmente durante la Comandancia del Almirante. Quién al ser remplazado por Alejandro Navas, se redujo estos problemas debido a la confianza de la que goza el actual Comandante.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la formulación de las políticas públicas de seguridad nacional responde al contexto político del país. Uribe reconoció la importancia fortalecer el brazo militar del Estado, mientras que el actual Presidente entendió que la seguridad del país no radica únicamente en la lucha contra la subversión sino que también es necesario centrarse en otros temas.

Respecto a los resultados se puede establecer que de acuerdo a las tablas presentadas, ambos gobiernos realizaron acciones similares para tratar de solucionar los problemas de seguridad. Lo que varía de fondo es la capacidad de apropiación o delegación que cada mandatario respecto a sus funciones.

Finalmente, esta investigación quiere ser un punto de partida para analistas que quieran indagar sobre el tema, a quienes se les recomienda incluir variables que no se abordaron (proceso de paz, ideología de los actores, hechos externos que generan presión). Solo así se podrá fortalecer esta temática que es fundamental para la seguridad del país.

BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA, Ariel (2012) “Más bala que mantequilla en el Plan Espada de Honor” [en línea] en <http://www.arcoiris.com.co/2012/04/mas-bala-que-mantequilla-en-el-plan-espada-de-honor/> Recuperado: octubre 19, 2012.

BRAUN, Dietmar y GUSTON, David (2003) “Principal- agent theory and research policy: an introduction” en “*Science and Public Policy*”, Vol. 30 No 5. Londres.

Capitán de la Armada Nacional, (2010, 17 de noviembre), entrevistado por FORERO, Fernando. Bogotá.

Constitución Política de Colombia 1991

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2007), Plan Nacional de Desarrollo, “Estado comunitario: desarrollo para todos 2006-2010”

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2010), Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad 2010-2014”.

Colombia, Ministerio de Defensa (2007), “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática”

Colombia, Ministerio de Defensa (2011), “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”.

Departamento Nacional de Planeación (2010) “Informe al Congreso de la República 2010- Álvaro Uribe Vélez” Imprenta Nacional, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2012) “Informe al Congreso de la República 2012- Juan Manuel Santos” Imprenta Nacional, Colombia.

EISENHARDT, Kathleen (1989) "Agency theory: an assessment and review". En "*The Academy of Management Review*" Vol. 14 No.1.

Experto en seguridad (2012, 17 de noviembre), entrevistado por FORERO, Fernando. Bogotá.

General de la República de las Fuerzas Militares (2012, 16 de noviembre), entrevistado por FORERO, Fernando. Bogotá.

Ley 599 de 2000 Nivel Nacional (2000) Por la cual se expide el código penal. Congreso de la República, Bogotá.

LOSADA, Rodrigo y CASAS, Andrés. (2010). "*Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*". Bogotá: Javeriana.

MANTZAVINOS et al. (2004) "Learning Institutions and Economic Performance"

Ministerio de Defensa Nacional (2012) "Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP" Agosto 2012.

Ministerio de Defensa (2012) "Memorias al congreso 2011-2012" Págs. 43-47

MILLER, Gary (2005) "The political evolution of principal agent models". En "Annu. Rev. Polit. Sci."

MITNICK, Barry (1982) "Regulation and the theory of agency". En "*Policy studies review*" Vol. 1 Issue 3.

PERROW, Charles (1986) "Complex organizations: a critical essay". RandomHouse, New York.

PERTIERRA, Francisco (2010) "Fideicomiso: costos de agencia y costos ocultos" En "Documentos de trabajo" Issue 428.

PODRUG, Najla; FILIPOVIC, Davor y MILLIC, Silvana (2010) "Critical overview of agency theory".En "Annals of DAAA for 2010 & Proceedings of the 21st International DAAAM Symposium" Vol. 21 No. 1.

POTH, Stephan y SELCK, Torsten (2009) "Principal agent theory and artificial information asymmetry".En "Politics" Vol 29.

RANGEL, Alfredo y MEDELLÍN, Pedro (2010) "Política de Seguridad Democrática" Grupo Editorial Norma, Bogotá.

RAUCHHAUS, Robert (2009) "Principal agent problems in humanitarian intervention: moral hazards, adverse selection, and the commitment dilemma". En "International StudiesQuarterly" Vol 53.

Revista "Fuerzas Armadas, publicación militar especializada de la Escuela Superior de Guerra de Colombia" Vol LXXVI. Edición 205, Abril 2008.

ROTH, A. (2006). *"Análisis de políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación"*. Aurora

SHAPIRO, Susan (2005) "Agency theory" En "Annu.Rev. Sociol" Vol 31.

SHEARING, Clifford y WOOD, Jennifer (2007) "Pensar la seguridad" Editorial Gedisa S.A. Barcelona, España.

WATERMAN, Richard y MEIE, Kenneth (1998) "Principal-agent models: an expansion?" En "*Journal of public administration research and theory*" Vol. 8 No. 2.

ANEXO 1

A continuación se anexa el formato de entrevista realizado a los miembros de la fuerza pública como a los expertos de seguridad nacional. La entrevista tenía dos objetivos centrales, indagar respecto a cómo opera y funciona la relación entre el Presidente de la República y el Comandante de las Fuerzas Militares y el segundo, indagar respecto a la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” como también de la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”.

FORMATO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Un cordial saludo. Mi nombre es Fernando Forero Pineda, estudiante de octavo semestre de la carrera de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Javeriana y actualmente estoy realizando mi tesis sobre la relación entre el Presidente de la República y el Comandante de las Fuerzas Militares en el período 2006-2010 y 2010-2012, para determinar si esta tiene alguna influencia en los resultados de las políticas públicas de seguridad.

Esta entrevista tiene dos objetivos centrales. En primer lugar, obtener información respecto al tipo de relación que debe mantener un Presidente con el Comandante de las FF.MM. en orden a analizar la relación entre Álvaro Uribe Vélez con Freddy Padilla de León entre el año 2006 y 2010 y la de Juan Manuel Santos con Alejandro Navas en sus dos años de gobierno.

En segundo lugar, recoger información sobre la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) y la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) y sus impactos en materia de seguridad nacional.

Estos dos objetivos van orientados a recoger elementos de análisis útiles que complementan la información recolectada hasta el momento y seguir fortaleciendo el presente trabajo de grado.

OBJETIVO N°1: Relación Presidente-Comandante	
1	¿Cómo funciona la relación entre el Presidente de la República y el Comandante de las FF.MM?
2	¿Qué protocolos regulan esta relación?
3	¿Cuáles considera usted que son las condiciones mínimas para que dicha relación sea fluida?
4	¿Cuál es el papel que cumple el Ministro de Defensa en la relación Presidente-Comandante?
5	¿Qué factores en el comportamiento presidencial pueden propiciar resistencia por parte de la comandancia de las Fuerzas Militares?
6	¿Cuáles son las causas que han conducido para que en Colombia se presente un ruido de sables? ¿En qué momento se ha presentado? ¿Por qué causas?
7	¿Qué debe hacer el comandante en casos como estos?
8	¿Considera usted que hay ruido de sables en la actualidad? ¿Por qué?
9	¿Cómo explica la carta de algunos militares retirados y activos publicada por el Canal Capital el 20 de mayo del presente año, en la que manifiestan su descontento con el actual gobierno y la posibilidad de removerlo del cargo?
10	¿Durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe usted considera que hubo ruido de sables? ¿Por qué? ¿En qué momento?
11	¿Cómo puede resumir usted la relación que mantuvo Álvaro Uribe con Freddy Padilla de León para el período 2006-2010?
12	¿Y la relación entre Juan Manuel Santos y Alejandro Navas?
13	¿Cómo interpreta usted el cambio de Ministro de Defensa entre los dos años del gobierno Santos?
14	Ahora bien, ¿cómo se explica el cambio en la comandancia durante los dos años del gobierno de Juan Manuel Santos?

OBJETIVO N°2: Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) y Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)	
15	De acuerdo al documento de la PCSD, esta centralizó sus esfuerzos en la lucha contra las guerrillas, mientras que la PISDP abrió otras temáticas como los delitos contra los ciudadanos, amenazas externas, desastres naturales y el enfrentamiento contra los grupos armados, ¿Qué repercusión tiene esta apertura de temáticas para el éxito o fracaso de la política de seguridad nacional?
16	¿Cuál era el objetivo de la política de Consolidación de la Seguridad Democrática?
17	¿Y el de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad?
18	¿En que radica la diferencia entre estas dos políticas?
19	¿Qué balance puede hacer usted de la PCSD durante el período 2006-2010?
20	¿Cuál fue la principal falencia de esta política en dicho período?
21	¿Qué balance, en materia de impactos, se puede hacer de la PISDP en estos dos años de gobierno?
22	¿Cuál sería su principal debilidad?
23	¿Cómo vislumbra el desarrollo de la PISDP en lo que resta del período del gobierno Santos?

Gracias por su colaboración para el desarrollo de este trabajo de grado. Este espacio lo pongo a su disposición por si tiene alguna pregunta o comentario respecto a este cuestionario, o alguna otra consideración que crea relevante.

Recuerde que su nombre se mantendrá confidencial y solo haré uso de la información que usted me proporcionó sobre el tema con fines estrictamente académico. Nuevamente gracias por su participación en este trabajo de grado.