

**LOS PILARES DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA
LA PROSPERIDAD COMO ELEMENTOS DETERMINADORES PARA SU
CONSOLIDACIÓN**

LUIS FERNANDO RODRÍGUEZ MORALES

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD
ESPECIALIZACIÓN ALTA GERENCIA DE LA DEFENSA NACIONAL
BOGOTÁ D.C.**

2014

**LOS PILARES DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA
LA PROSPERIDAD COMO ELEMENTOS DETERMINADORES PARA SU
CONSOLIDACIÓN**

LUIS FERNANDO RODRÍGUEZ MORALES

**Trabajo de Grado para optar por título de
Especialista en Alta Gerencia de la Defensa Nacional**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD
ESPECIALIZACIÓN ALTA GERENCIA DE LA DEFENSA NACIONAL
BOGOTÁ D.C.**

2014

LOS PILARES DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD COMO ELEMENTOS DETERMINADORES PARA SU CONSOLIDACIÓN

RESUMEN

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) es la apuesta del gobierno del Presidente Juan Manuel Santos para que Colombia refuerce y fortalezca su Seguridad y Defensa Nacional. Dicha política se planifica en cumplir un objetivo nacional que a la vez imparte en el Sector de la Defensa un propósito común que cuando llega a todas las instituciones que lo componen, se ramifica en objetivos sectoriales. Empero la consecución de estos sólo se logra cuando se circunscriben a unos elementos habilitadores denominados “pilares”. En ese sentido los pilares son la base para la consolidación de la PISDP.

Palabras clave: Inteligencia, Mando y Control, Coordina e Integración, Fuerza Pública, Protección estratégica, Respeto a los derechos humanos

1. INTRODUCCIÓN

Con la llegada del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos se estableció que para alcanzar la Prosperidad Democrática se debía definir una nueva estrategia que respondiera a las amenazas de seguridad y defensa nacional actuales, modernizando por un lado a la Fuerza Pública y fortaleciéndola en su lucha contra el narcotráfico, los grupos armados ilegales, el crimen organizado y por el otro respondiendo a las necesidades de la seguridad ciudadana.

Por tal razón, en el año 2011 el Ministerio de Defensa Nacional presentó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) como la evolución de ocho años de la Seguridad Democrática, al considerarse que era de carácter imperativo transformar los objetivos de la seguridad y defensa nacional adecuándolos al actual Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para Todos”.

De ahí que se plantee que la prosperidad sólo se alcanza con la paz y que es el resultado de la prevalencia del Estado Social de Derecho, la protección integral de los derechos humanos y el funcionamiento eficiente de la justicia dentro de un ambiente seguro. En ese sentido, la seguridad no emana de una acción exclusiva de la Fuerza Pública, del Gobierno o del Estado sino de un propósito colectivo, es decir una finalidad de la Unidad Nacional, de la Coordinación entre el Estado y la Sociedad Civil (Rivera, 2011).

En consecuencia esta política traza como objetivo nacional de seguridad y defensa “alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional” (PISDP, 2011, p.31) e imparte en el sector un propósito enmarcado en el direccionamiento de la seguridad y la defensa para contrarrestar la violencia, brindarle protección a las locomotoras de la prosperidad¹, modernizar la Fuerza Pública dándole

herramientas efectivas que atiendan las amenazas a la seguridad de las áreas terrestres y marítimas así como de la seguridad ciudadana.

A partir de ese propósito surgen los objetivos sectoriales de la defensa: “Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos”; “Desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación”; “Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana”; “Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable” y “Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes” (PISDP, 2011, pp.32-39).

No obstante, la consecución de dichos objetivos no se limita exclusivamente a la imposición de planes desde la Dirección Estratégica del Ministerio de Defensa Nacional como la erradicación de cultivos ilícitos, la intensificación de la operatividad de las Fuerza Militares y de Policía o diseñar un sistema de defensa integrado e innovador. Pues también se requiere para ello la ejecución de unos elementos habilitadores, denominados como pilares, que son indispensables para alcanzar las metas propuestas en la Política Integral de Seguridad y Defensa.

Para la Real Academia Española (2014) el concepto de pilar tiene varias acepciones, en primer lugar se comprende como la columna o pared que por su grosor y altura sirven de soporte de una construcción, asimismo se emplea con el propósito de referirse a aquella persona que sirve de amparo a otros o en términos generales al elemento que sostiene y se apoya algo. En el presente caso el término pilar, constituye dentro de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), el ingrediente fundamental por medio del cual se consigue un propósito estratégico dentro de un límite de tiempo y de recursos, significando a su vez un requisito indispensable para lograr el propósito superior del sector defensa (PISDP, 2011, p.40).

La Política Integral de Seguridad y Defensa suscribe su objetivo nacional al igual que sus propósitos estratégicos en seis pilares: la mejora sustancial de la Inteligencia; el fortalecimiento del mando y control; el aumento de la coordinación e integración; la protección estratégica de la población; la aplicación estratégica de la fuerza y el respeto a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PISDP, 2011, pp.40-41). En ese orden de ideas estos pilares son los instrumentos que orientan la aplicabilidad de la actual política del sector defensa y es a través de su desarrollo que se puede hacer mención a la efectividad y consolidación de la misma.

Por lo anterior, a partir del presente escrito se pretende analizar el progreso de cada uno de los seis pilares en los que se sustenta la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) del actual gobierno, para luego presentar las conclusiones y recomendaciones a que haya lugar.

2. LA MEJORA SUSTANCIAL DE LA INTELIGENCIA

Cuando se presentó la Política Integral de Seguridad y Defensa en el año 2011, el Gobierno Nacional fue enfático en decir que el Sistema de Inteligencia debía ser fortalecido cuantitativa y cualitativamente, razón por la cual se incrementaría de manera significativa el presupuesto destinado a las actividades de inteligencia y el personal dedicado a ellas. Esa reestructuración se encausaría principalmente a la diversificación, focalización, especialización e integración de los servicios de inteligencia, con el firme propósito de llegar al éxito operacional de la Fuerza Pública (PISDP, 2011, p.40).

En virtud de los aspectos de diversificación, focalización, especialización y atendiendo a la necesidad prevista de consolidar la Seguridad Ciudadana, la Policía Nacional implementó el

Plan Nacional de Inteligencia Policial por Cuadrantes (PNIPC)², cuya finalidad radica en establecer un enfoque estratégico que permita abordar de manera anticipada los fenómenos de conflictividad social, el crimen organizado o cualquier manifestación de violencia en las áreas urbanas o rurales. Según lo afirma el Centro de Inteligencia Prospectiva CIPRO (2011) el PNIPC se construye a partir de cinco ejes:

Ampliación de la recolección de información proveniente de los cuadrantes mediante la asignación de recolectores de inteligencia; alta capacidad de tratamiento de la información; caracterización y análisis de fenómenos en su estructura y proyección; anticipación de focos de inseguridad, riesgos y escenarios de la seguridad; y producción de inteligencia estratégica, operacional y para el servicio de policía que oriente las estrategias institucionales de prevención e intervención. (p.01)

La ampliación de la información, se desarrolla por intermedio de cuadrantes de inteligencia agrupados en zonas donde se presentan los criterios de análisis de fenómenos que alteran la seguridad ciudadana³, así como también en coordinación con la policía de vigilancia que por su labor comunitaria, entra a desempeñar el rol de fuente primaria de los fenómenos que acontecen en los cuadrantes, al recolectar información centrada en “identificar y caracterizar riesgos, amenazas, epicentros estructurales de violencia y criminalidad” (CIPRO, 2011, p.01).

Recolectada la información, conforme lo indica Cardoso (2011) se clasifica en riesgos y amenazas, se categoriza, evalúa, jerarquiza para luego generar un conocimiento que anticipe las dinámicas y comportamientos que inciden en la seguridad ciudadana, todo con el fin último de orientar y movilizar a la Policía Nacional a dar una respuesta oportuna y efectiva a las conductas delictivas, restaurando los niveles de seguridad y atendiendo a los requerimientos de la ciudadanía (p.08).

Se colige que la mejora sustancial de la inteligencia se materializa en la ejecución de un Servicio de Inteligencia diversificado mediante el manejo de fuentes de información, focalizado en mantener la seguridad previniendo las mutaciones de los fenómenos de criminalidad y

violencia, especializado en una modalidad estratégica fundamentada en “el análisis y conocimiento riguroso de los cambios y desafíos en el escenario de seguridad, los patrones actuales y el comportamiento futuro de los fenómenos, las capacidades institucionales y las estrategias integrales para intervenir los problemas” (García, 2011, p.10).

El modelo de inteligencia estratégica representa entonces en el caso de la Policía Nacional un método pertinente hacia el desarrollo de los objetivos previstos en la PISDP⁴, ya que parte de un análisis singular de cada uno de los micro-entornos donde se presentan los factores que amenazan la seguridad y prosigue estableciendo las interrelaciones existentes entre ellos, para finalmente desde una prospectiva anticipar los efectos y transformaciones de las conductas contrarias a la seguridad. Pues el ideal de la inteligencia es como lo afirma Ratcliffe (s.f.) predecir patrones de comportamiento y actuaciones criminales futuras con el fin de proceder de manera preventiva y no reactiva.

Adicional a lo anterior el enfoque estratégico que impone el Plan Nacional de Inteligencia Policial por Cuadrantes, cumple con una función instrumental-evaluadora del Servicio de Inteligencia aplicado a la obtención de condiciones viables de seguridad para los ciudadanos, en razón de que estudia cinco perspectivas, acorde lo aduce Cardoso (2011):

1. Producto de análisis de seguridad, cada seccional de inteligencia cuenta con analistas de seguridad ciudadana encargados de identificar en su jurisdicción los principales problemas de criminalidad, para que por medio de ellas se determinen las acciones institucionales a tomar mejorando la convivencia y seguridad ciudadana.
2. Evaluación del servicio de policía, igualmente al interior de las seccionales de inteligencia deben existir analistas de contrainteligencia, comisionados para identificar de modo anticipado los posibles factores de riesgo que afecten la función institucional,

valorando aspectos como la gestión, los procedimientos, la eficacia y transparencia del servicio de policía.

3. Informe de seguridad ciudadana, en las seccionales de inteligencia los analistas de seguridad y contrainteligencia presentan un informe conjunto, detallando los hechos que inciden en la seguridad ciudadana y en la prestación del servicio de policía.
4. Percepción de la seguridad ciudadana, se realiza una medición de la seguridad tomando dos perspectivas, la visión de la ciudadanía y la visión institucional, con el objeto de que se determine la efectividad del servicio de la policía frente a las amenazas. Generando un conocimiento sobre la gestión a realizar y la desempeñada hasta el momento.
5. Análisis de los comportamientos criminales, las seccionales de inteligencia determinan en forma detallada los fenómenos criminales, esclareciendo los factores y actores sociales que los originan e intervienen en ellos de positiva o negativamente; para proponer las estrategias que contengan y prevengan su impacto en la seguridad ciudadana (p.07).

En ese orden de ideas, las anteriores perspectivas constituyen indicadores que permiten valorar no solo la mejora del sustancial de la inteligencia sino que también trazan en cierta medida la manera como se ha tramitado durante estos años y se continuará haciendo, el objetivo de la PISDP, de consolidar la seguridad ciudadana.

Ahora bien con relación a la integración de los servicios de inteligencia de la Fuerza Pública como aspecto clave para el mejoramiento de este pilar, se puede afirmar que no se ha efectuado en su mayor expresión. Debido a que se los servicios de inteligencia de las Fuerza Militares y de Policía siguen operando de manera independiente y en razón de unos objetivos operacionales acordes a sus funciones constitucionales, sin embargo la Ley 1621 de 2013 que dicta el marco jurídico para llevar a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, estipula

en su artículo 10⁵ que los organismos de inteligencia pueden adelantar en cooperación labores de inteligencia y contrainteligencia orientadas a conocer en forma eficaz y plena las amenazas a la seguridad y defensa nacional, evitando así duplicidad de funciones.

Finalmente puede comprenderse como elemento más de la integración en inteligencia, la posibilidad conferida por la ley de reforzar su cooperación con organismos de inteligencia⁶ homólogos de otros países para afrontar y prepararse frente a las amenazas y riesgos que trascienden las fronteras, claro está, siempre y cuando se tengan las reservas frente a informaciones y situaciones que sean del ámbito de la Seguridad y Defensa Nacional.

3. EL FORTALECIMIENTO DEL MANDO Y CONTROL

A medida que las amenazas contra la seguridad y la defensa nacional avanzan la Fuerza Pública también lo hace, pero ello exige del sector agilidad a la hora de afrontar y responder a las acciones ofensivas de grupos al margen de la ley, así como establecer sistemas que permitan dentro de los diversos escenarios prevenirlas y controlarlas. Esto no quiere decir, que la función del Estado por medio de sus organismos de seguridad se limite a un proceder netamente defensivo de los actores irregulares, sino que por el contrario en razón de su legitimidad acude a las medidas que considere pertinente para mantener su soberanía y el orden público.

Bajo el anterior postulado surge el segundo pilar de la PISDP, que plantea la necesidad de guiar y planificar las operaciones de un modo más técnico, mejorando la capacidad de aprendizaje frente a los actores armados irregulares, sistematizando y microgeoreferenciando los hechos que ocurren en las zonas (PISDP, 2011, p.41). El fortalecimiento del mando y control, se inicia con la observación directa de las zonas donde se han dado los fenómenos de violencia e

inseguridad y es gracias a la reflexión sobre las circunstancias vividas en cada uno de esos lugares, que se puede generar un aprendizaje.

Las experiencias de la Toma de las Delicias en 1996, de Patascoy en 1997, El Billar, Miraflores y Mitú en 1998, entre otros ataques de los grupos armados ilegales a la población civil y organismos del Estado, dejaron como enseñanza que el descuido del Estado, la poca atención de algunas áreas y la precaria presencia de sus agentes, permitiendo que se dieran grandes golpes contra su institucionalidad. En consecuencia, se establecieron medidas como el incremento significativo del pie de fuerza, su modernización y la estructuración de nuevas unidades militares y de policía con el fin de llegar y ejercer presencia en todo el territorio nacional. Que fueron concretadas durante los ochos años de la Política de Seguridad Democrática a través del Plan Patriota con el apoyo del Plan Colombia.

Como complemento a la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, se fundó en el año 2012 el Plan Espada de Honor, con la finalidad de responder a las mutaciones del accionar de los grupos al margen de la ley entre los que encuentran las farc, el eln y las bandas criminales, al igual que al narcotráfico y a las nuevas formas de crimen organizado. Tiene como objetivos:

Neutralizar a los cabecillas de los grupos ilegales; afectar sus sistemas logísticos; desarticular sus redes de apoyo, judicializar sus testaferros y socios financieros; prevenir el reclutamiento de menores; contrarrestar el uso de minas antipersonales y judicializar a la mayoría de sus integrantes. (Granados y García, 2012, p.13)

La ejecución de este plan tiene una atención especial sin descuidar todo el territorio, en los departamentos de Córdoba, el Bajo Cauca, Antioquia y Chocó para contrarrestar los frentes 5, 58, 18, 36, 37 y Mario Vélez de las farc, por medio del pie de fuerza representado en la Séptima División del Ejército Nacional. Puesto como lo indican Granados y García (2012) son zonas de 154.299 kilómetros de vital importancia para el desarrollo económico, al igual que es

un área donde se concentra parte de la generación eléctrica nacional y los oleoductos Colombia y Ocaña (p.05). Constatándose de esta forma la trascendencia de fortalecimiento del mando y control en la realización de uno de los propósitos de la PISDP, que es brindarle protección y seguridad a las locomotoras de la prosperidad.

Es de aclarar que estas áreas son igualmente asediadas por las bandas criminales para llevar a cabo actividades ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. El seguimiento de dichos grupos ha estado a cargo de la inteligencia de la Policía Nacional, que en coordinación con las Fuerza Militares conformaron el Plan Troya que busca dismantelar las bandas de los Urabeños y los Rastrojos, con capturas de sus integrantes, incautación de sustancias psicoactivas, el bloqueo de las rutas de narcotráfico impidiendo la salida cocaína y el cierre definitivo de minas ilegales operadas por algunos de sus miembros (Granados y García, 2012, p.22).

Debido al éxito alcanzado con la primera fase del Plan Espada de Honor, en octubre de 2013 el Gobierno Nacional lanzó el Plan Espada de Honor II, mediante el cual se crea el Comando Conjunto Número 3 Suroriente para atender las necesidades de seguridad de los departamentos de Guaviare, Vaupés, Cundinamarca, Meta, Amazonas, Putumayo y Caquetá. Espada de Honor II, se dirige a los bloques sur y oriental de las farc, a neutralizar sus cabecillas y a proteger la población y la infraestructura de sus ataques (El Tiempo, 2013).

Además, el fortalecimiento del control se aplica a la seguridad fronteriza, ya que a pesar de la sistematización y de la ubicación interna de los fenómenos estos traspasan la frontera, especialmente cuando se tratan de actividades ilícitas como el narcotráfico o los actores irregulares la cruzan evadiendo la acción de la Fuerza Pública, por esta razón el Ministerio de Defensa ideó la Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza, plantea que las fronteras

terrestres y marítimas por su extensión son espacios que requieren de un control coordinado y unificado de las Fuerzas Militares y de Policía.

Su objetivo general parte en establecer unas estrategias y líneas de acción que guíen el Sector Defensa en la protección del territorio nacional evitando que las fronteras sean utilizadas por grupos al margen de la ley o delincuencia organizada como rutas para actividades ilícitas o el repliegue y supervivencia (Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza, 2013, p.28).

En ese sentido el fortalecimiento del mando y control se materializa con la creación y ejecución de planes acorde a las necesidades de seguridad y defensa nacional que se presenten en el territorio nacional o que convergen frente a este.

4. EL AUMENTO DE LA COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN

Al igual que en el segundo pilar, las transformaciones de las amenazas, de los fenómenos de violencia, de grupos armados al margen de la ley, de formas de criminalidad y de los contextos donde se presentan, llevan al Sector Defensa a designar el trabajo grupal de los organismos de seguridad del Estado, como la clave del éxito de la Política Integral de Seguridad y Defensa. Pero ello exige el cumplimiento de unos criterios de operatividad y funcionamiento: la coordinación, la integración y especialización:

1. La coordinación, reside en el trabajo conjunto entre Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional, con el fin de limitar el accionar de los actores armados ilegales y las bandas criminales en todos los niveles y territorio donde ejerce soberanía el Estado colombiano. Instituye los roles y misiones de cada una de las fuerzas aunque por mandato constitucional⁷ sea claro que la Función de las Fuerzas Militares es mantener

la soberanía, la integridad territorial y el orden y la función de la Policía Nacional es garantizar las condiciones necesarias para la convivencia y el ejercicio de derechos; evitando de esta forma una duplicidad de labores, que solo dejan un desgaste innecesario en la Fuerza Pública.

En efecto, la coordinación se presenta como la gestión ordenada de las funciones entre las fuerzas para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la política de seguridad y defensa, impidiendo que se presenten conflictos o repetición de acciones.

2. La integración, parte de la formación de un objetivo común que permite organizar operaciones entre dos o más componentes de la Fuerza Pública, obteniendo un mejor provecho de sus capacidades para el cumplimiento de la misión encomendada. Según Flórez (2012) dicho criterio tiene “el fin de garantizar la utilización eficiente de los medios disponibles y las capacidades de cada Fuerza” (p.12).
3. La especialización, se aborda como la posibilidad de una fuerza de emplear sus capacidades, recursos y funciones para obtener unos objetivos específicos, que no se les facilitan a las otras, bien sea por el escenario donde opera, la ausencia de recursos técnicos o porque está fuera del límite de sus funciones legales.

Al valorar esos criterios, vale la pena traer a colación lo que dice Dennis Drew (citado por Flórez, 2012) “el concepto de 'conjunción' representa la verdad histórica de que ni el poder aéreo, ni el terrestre, ni el marítimo ganan guerras por sí solos”. Se podría en una adaptación al conflicto interno colombiano, decir que el Estado colombiano por intermedio del Ministerio de Defensa ha acogido ese parámetro de la conjunción, representándola en la coordinación e integración de la Fuerza Pública, como elemento habilitador de la PISDP.

Por tanto el Plan Espada de Honor en sus dos fases y la Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza, promueven abierta y reiteradamente la unión de la Fuerzas Militares y de Policía, para que con el uso de la inteligencia especializada de esta última se ubiquen los grupos al margen de la ley y las bandas criminales y luego las Fuerzas Militares de tierra, mar y aire procedan a neutralizarlas junto con sus actividades ilícitas. De igual manera, que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea apoyen las labores de la Policía Nacional, de contrarrestar el accionar de las bandas criminales y la protección de las locomotoras de la prosperidad. Respecto a la seguridad fronteriza se aúnan las fuerzas para cubrir las fronteras territoriales y marítimas para frenar el paso a los países vecinos de los grupos armados ilegales y de la delincuencia organizada.

5. PROTECCIÓN ESTRATÉGICA DE LA POBLACIÓN

La Prosperidad Democrática no se logra sólo contrarrestando a los actores violentos y cuidando las locomotoras para el desarrollo, existen del mismo modo unos elementos claves que llevan a su afirmación: la confianza, la protección, el respeto a la población y servirle a ella. Porque cuando se generan condiciones que respaldan la institucionalidad, la presencia del Estado y se presta un servicio social, se logra el aprecio, la confianza de las personas y legitimidad ante ellas. Más aún, si la atención se inclina a zonas donde ha existido un descuido del Estado y persiste la presencia de actores armados irregulares, propiciando de esta forma un aislamiento de los violentos que imposibilita su influencia sobre la población (PISDP, 2011, p.41).

En consecuencia el cuarto pilar de la PISDP induce al Sector Defensa a impulsar la Acción Integral⁸ como un eje transcendental, reservado a recuperar la confianza de la sociedad

civil en su Fuerza Pública accediendo a zonas sensibles del territorio nacional, a través de la generación de lazos de integración y planes que le permitan resolver las necesidades más próximas de la población.

Las Fuerzas Armadas desempeñan entonces un rol valioso en el fortalecimiento de vínculos con la población civil, al garantizar la presencia del Estado en zonas donde estaba ausente. El desarrollo de la Acción Integral, se compone de unas metas a corto, mediano y largo plazo:

1. A corto plazo, se encuentra la ejecución de proyectos de infraestructura que puedan favorecer a la población dándole prioridad aquellas zonas donde los grupos armados al margen de la ley mantienen su presencia. Para tal fin la Jefatura de Ingenieros Militares del Ejército Nacional ha recibido 100 millones de dólares; destinados a la construcción de vías que conectan y comunican municipios aislados; a realizar obras de acueducto y saneamiento básico en los municipios que no tiene acceso a condiciones de salubridad adecuadas; a construir plantas electrificadoras en los municipios sin el servicio de energía y la construcción de comedores comunitarios y dispensarios médicos en lugares que por razones de tiempo y distancia no pueden acceder a servicios de salud (Sánchez, 2014, p.08).

También es a corto plazo, las jornadas de salud y bienestar que promueve el Ejército Nacional, la gestión que realizan las oficinas de atención al desmovilizado promoviendo con campañas las desmovilizaciones de miembros de grupos al margen de la ley, en conjunto con el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social

2. A mediano plazo, se tiene la meta de aumentar los grupos de apoyo a la Acción Integral en las unidades, direccionados específicamente a establecer relaciones con las

comunidades étnicas que permitan a la Fuerza Pública ganarse la confianza de ellas obteniendo libre acceso a sus territorios, disuadiendo a los grupos al margen de la ley y a la bandas criminales para que utilicen los territorios habitados por las comunidades con fines de resguardo o centros de operaciones de actividades ilícitas. (Bedoya, 2014).

3. A largo plazo, se proyecta directamente la etapa del postconflicto, por tanto precisa Bedoya (2014) que la Acción Integral de la Fuerza Pública, se representará en la dirección y realización de proyectos de infraestructura permanente en las sitios más distantes y difíciles del territorio nacional, Jefatura de Ingenieros Militares se transformará en un Cuerpo de Ingenieros Militares especializado en tres brigadas, la primera en la atención de desastres y prevención de emergencias, la segunda encargada de labores de desminado humanitario y la tercera encargada de la construcción de proyectos de infraestructura y obras civiles.

La Acción Integral simboliza en el presente y a futuro una estrategia que favorece el progreso nacional y que abre la confianza de la población civil en sus Fuerzas Armadas, facilitándole a la vez su cuidado y protección, pues con las relaciones civiles y militares se conoce mejor las amenazas a las que está expuesta la sociedad, generando de manera efectiva y focalizada las reacciones y medidas preventivas correctas.

6. APLICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA FUERZA

“Las operaciones ofensivas dedicadas a la desarticulación y derrota de organizaciones al margen de la ley deben basarse en cinco criterios: masificar, focalizar, sorprender, diferenciar y definir” (PISDP, 2011, p.41). Por ello el Plan de Campaña Espada de Honor, reúne en la

conducción de operaciones efectuadas conjuntamente entre las Fuerzas Militares y de Policía, contra los grupos al margen de la ley y las bandas criminales, una acción ofensiva constante en todo el territorio nacional, acogiendo cada uno de los criterios previstos en este pilar.

Acorde al Informe del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia presentado en la IV Conferencia de Defensa Suramericana (2012), la actuación de la fuerza pública por directriz del Ministerio de la Defensa Nacional, se circunscribe en los criterios de masificar, focalizar, sorprender, diferenciar y definir a la hora de planear y ejecutar operaciones militares. Por consiguiente, el Plan Espada de Honor orienta la acción conjunta entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de la siguiente forma:

1. Atendiendo el criterio de masificar, se han incrementado las operaciones en contra de los grupos armados ilegales y las bandas criminales, mediante la coordinación inter-agencial de las Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado. Con dicho propósito se robustecieron los Comandos Conjuntos del Caribe y del Pacífico, así como a la vez se creó el de Suroriente. Su fortalecimiento permite ejercer una acción-reacción inmediata y permanente en las zonas con amplia presencia de actores ilegales y actividades ilícitas.
2. Espada de Honor, responde a la focalización estableciendo las zonas que requieren de mayor número de operaciones, Córdoba, el Bajo Cauca, Antioquia, Chocó, Guaviare, Vaupés, Cundinamarca, Meta, Amazonas, Putumayo y Caquetá, que son jurisdicciones de los Comandos Conjuntos y Fuerzas de Tarea, bien sea por ser focos de actividades ilícitas como el narcotráfico o lugares de asentamientos y retaguardia de bloques y frentes de las farc. La focalización obliga no solo unificar las acciones ofensivas, sino adicionalmente a dirigir las labores de inteligencia, para obtener información detallada y analizada del mando y control, estructura armada de sus actividades ilícitas, enlaces, el espacio territorial y recursos financieros con los que cuentan (Comando General de las Fuerzas Militares, 2012, p.03).

3. Con el fin de sorprender y no ser sorprendidos, el Plan de Campaña Espada de Honor en sus dos fases, promueve la integración de unos componentes especializados del Ejército y la Policía Nacional. Entre ellos, se destaca la formación de los Centros de Fusión de Inteligencia Regional (CFIR) que tienen unos objetivos específicos y acordes a las jurisdicciones de los Comandos y Seccionales donde operan, como pueden ser identificar y ubicar las estructuras y mandos de los grupos al margen de la ley. Igualmente se crea el Grupo Operacional de asistencia en Investigación Criminal (GROIC) coordinado por la Policía Nacional y con unidades ubicadas en las zonas de amplia presencia de bandas criminales, que siguen las actividades delictivas para la posterior judicialización de sus autores. Finalmente, se resalta la composición Grupo Conjunto de Explosivos (GCOEX) que desde las Fuerzas de Tarea cumple operaciones de registro y control de las áreas rurales en búsqueda de explosivos y campos minados (Comando General de las Fuerzas Militares, 2012, p.03).
4. Definición, parte necesariamente de la determinar los objetivo de la acción coordinada de la Fuerza Pública “conducir una acción militar ofensiva sostenida contra las organizaciones narcoterroristas, en todo el territorio nacional, para doblegar su voluntad de lucha, forzar su desmovilización y reinserción, coadyuvando así a terminar con el conflicto y construir la paz” (Comando General de las Fuerzas Militares, 2012, p.02). La definición se limita en el desmantelamiento militar de las estructuras de los grupos armados al margen de la ley, no solo por la vía militar sino que también con la desmovilización y la reinserción a la sociedad de sus integrantes, la destrucción de los ejes y mandos, del sistema logístico y financiero, permitiendo de esta forma la construcción efectiva de las operaciones.

5. Diferenciar, recae en la distinción de los objetivos midiéndolos con grados de importancia y prioridad, se funda en la labor especializada de la inteligencia, que por intermedio de un análisis estratégico, fija cuales son los propósitos que tiene prelación por circunstancias de tiempo, modo y lugar, facilitan la ejecución de una acción militar. Del mismo, radica en conocer a los enemigos y sus actuaciones, distinguiéndolo unos de los otros, para aplicar la medida pertinente que los doblegue y diezme, facilitándole a la Fuerza Pública por medio del control, recuperar los espacios donde el Estado ha perdido su legitimidad.

En resumen el quinto pilar exige de las Fuerzas Militares y de Policía la gestión correcta de las acciones (ofensivas y defensivas), estrategias, componentes y recursos, con la intención de escindir militar y estructuralmente a los grupos armados irregulares, a la delincuencia organizada, entre otros actores violentos. Contribuyendo a la consolidación de la paz y la prosperidad dentro de un ambiente seguro y confiable.

7. RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

La Fuerza Pública dentro y fuera del territorio nacional debe caracterizarse como un sujeto garante de la protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Por mandato de la Constitución Política, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional están instituidas para que su quehacer y proceder sea el de salvaguardar a todos los colombianos recuperando la seguridad en el territorio nacional, generando las condiciones básicas para que los nacionales puedan disfrutar sus derechos y a su vez bajo el estricto apego a la ley, los respeten y garanticen el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.

Del mismo modo, como lo precisa la Política Integral de Seguridad y Defensa, la prosperidad es el resultado de la paz, la prevalencia de un Estado Social de Derecho y el respeto de los derechos humanos, por ello en la Fuerza Pública existe el deber fortalecer el cumplimiento de los mismos y darle prevalencia en todas sus actuaciones, además porque de ello se deriva la confianza, el respaldo y el respeto de la población civil para con las instituciones.

De ahí que sea un interés del Ministerio de Defensa y de cada una de las fuerzas en atender y darle preferencia a las denuncias y quejas contra los miembros por la presunta violación de los derechos humanos. En ese las Fuerzas Armadas por disposición de la PISDP y de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, debe brindar todo el apoyo que requieran las autoridades judiciales y administrativas, para que se esclarezcan la comisión de conductas que puedan constituirse como violación a los derechos humanos o infracción al Derecho Internacional Humanitario y así como sus responsables (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, p.02)

Como complemento a lo anterior, este elemento habilitador de los objetivos estratégicos de la PISDP, ha favorecido el establecimiento de medidas que faciliten la afirmación y el respeto de los derechos humanos dentro de la Fuerza Pública, contribuyendo al buen funcionamiento del Estado Social de Derecho y de la justicia, entre ellas se encuentran:

1. El reforzamiento y la capacitación constante a los miembros de la Fuerza Pública, en el respeto a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
2. Seguimiento a los procesos de Justicia Penal Militar a los que se haya presentado queja, con el fin de garantizar el cumplimiento de la Constitución, la ley y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar se encarga

de velar por el correcto funcionamiento de los juzgados militares y de policía, así como de una administración de justicia eficaz y acorde a derecho.

3. El fortalecimiento de la Justicia Penal Militar, el Ministerio de Defensa Nacional ha celebrado acuerdos de cooperación con la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con el propósito de que los funcionarios sean capacitados y desempeñen sus labores dentro de sus competencias.
4. Plan de Revisión de Competencias, en apoyo a la labor desempeñada por el Consejo Superior de la Judicatura de dirimir los conflictos de competencia entre la Jurisdicción Ordinaria y la Penal Militar cuando ambas consideran que deben conocer de cierto proceso en el que estén involucrados miembros de las Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa promueve la creación de una comisión mixta integrada por funcionarios de la Justicia Penal Militar, La Fiscalía General de la Nación y el Ministerio Público, que verifiquen los procesos y con base a los criterios jurídicos decidan la competencia.
5. Apoyo a la Fiscalía General de la Nación, ante cualquier requerimiento de las Unidades especializadas de la Fiscalía sobre la presunta violación de derechos humanos por parte de integrantes de la Fuerza Pública, las inspecciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional deberán por directriz del Ministerio de Defensa Nacional prestarles una colaboración directa, inmediata y pertinente.
6. Participación activa de las Inspecciones de las Fuerzas, cuando se tengan denuncia o quejas por la posible comisión de conductas que violen los derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario, le corresponde a los Inspectores Generales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional detectar las unidades que sean objeto de ellas, verificar el cumplimiento de los procedimientos operacionales y emitir los informes

respectivos, así como informarle a las autoridades competentes si llega a identificar la realización de dichas conductas. De igual manera le concierne a la Inspección de la Fuerza, tomar las medidas correctivas que considere oportunas para sancionar y prevenir conductas que afecten los derechos humanos; así como realizar labores de seguimiento a aquellas unidades militares o policiales sobre las que se conozca denuncias por la posible violación de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, al igual que a los militares y policías que hayan desempeñado labores dentro de estas.

7. Mantenimiento del Archivo Operacional, cada unidad militar y policial debe mantener los archivos y expedientes que indiquen como se realizaron sus operaciones, en el caso de que sea requerido por una supuesta denuncia de violación a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario.
8. Encuentros con el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Viceministro de la Defensa para asuntos internacionales, junto con los inspectores generales de cada fuerza, se reunirá las veces que considere necesario para atender las quejas obtenidas en zonas del territorio nacional por miembros del CICR y recibir recomendaciones frente a la política y estrategias de derechos humanos y DIH.
9. Verificación de informes, el Ministro de la Defensa junto con los comandantes de cada fuerza realiza reuniones en forma periódica para revisar los avances en protección a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.
10. Garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa técnica, con el ánimo de avalar los derechos de los miembros de la Fuerza Pública que están siendo investigados por la comisión de delitos derivados de las acciones militares, el Ministerio de la Defensa actualmente promueve ante el Congreso de la República una iniciativa que busca

establecer un sistema de defensoría técnica especializado, que le proporcione a los militares y policías, abogados que asuman su defensa, respetándoles de tal forma su debido proceso, así como impartirle celeridad a las actuaciones judiciales. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pp.03-07)

De acuerdo a lo anterior, dentro de la Política Integral de Seguridad y Defensa Nacional para la Prosperidad se reconoce el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario como un pilar, por tanto representa la prevalencia del Estado Social de Derecho como un elemento clave de la prosperidad y simboliza en la Fuerza Pública el respaldo y la aprobación de su gestión. Asimismo es una consigna que propicia un ambiente seguro y de confianza a la sociedad.

8. CONCLUSIONES

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) concibe la importancia de generar un ambiente que alcance las máximas condiciones de seguridad, en el que prevalezca el Estado Social de Derecho, se garantice la protección integral de los derechos humanos y el funcionamiento eficiente de la justicia; todo ello para un fin último “La Prosperidad Democrática y el Progreso Nacional”.

La PISDP se planifica en cumplir un objetivo nacional que a la vez imparte en el Sector de la Defensa un propósito común que cuando llega a todas las instituciones que lo componen, se ramifica en objetivos sectoriales, pero la consecución de estos sólo se logra cuando se circunscriben a unos elementos habilitadores denominados “pilares”. Son seis los pilares: la mejora sustancial de la Inteligencia; el fortalecimiento del mando y control; el aumento de la

coordinación e integración; la protección estratégica de la población; la aplicación estratégica de la fuerza y el respeto a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El primer pilar, determina la consolidación de la PISDP en la necesidad de generar un servicio de Inteligencia con un enfoque estratégico diversificado en el uso de fuentes, focalizado en abordar de manera anticipada los fenómenos de conflictividad social, especializado en el crimen organizado o cualquier manifestación de violencia en las áreas urbanas y rurales; con el firme propósito de llegar al éxito operacional de la Fuerza Pública.

El segundo pilar, marca la efectividad de la PISDP en la creación y ejecución de planes acorde a las necesidades de seguridad y defensa nacional que se presenten dentro y fuera territorio nacional, por ello se ha dado la creación de Planes de campaña como Espada de Honor I y II, Troya y la Política Sectorial de Seguridad y Defensa fronteriza, que se adecuan a las transformaciones de la amenazas, actores irregulares y a sus actividades ilícitas.

El tercer pilar, presenta el éxito de la PISDP en la coordinación, la integración y especialización de la Fuerza Pública, para afrontar las amenazas a la seguridad y la defensa nacional.

El cuarto pilar de la PISDP induce al Sector Defensa a impulsar la Acción Integral como un eje transcendental, reservado a recuperar la confianza de la sociedad en sus Fuerzas Armadas, facilitándole su cuidado y protección al mejorar las relaciones cívico-militares

El quinto pilar, diseña en la PISDP la gestión correcta de ejecutar las acciones (ofensivas y defensivas), estrategias, componentes y recursos de la Fuerza Pública, para contrarrestar a los actores violentos y a sus manifestaciones. .

El último pilar, representa para la consolidación de PISDP la prevalencia del Estado Social de Derecho como un elemento clave de la prosperidad y simboliza en la Fuerza Pública el

respaldo y la aprobación de su gestión. Asimismo es una consigna que propicia un ambiente seguro y de confianza a la sociedad.

9. RECOMENDACIONES

Con el desarrollo del primer pilar se percibe que el mejoramiento sustancial de la inteligencia se ha efectuado con mayor proporción en la Policía Nacional al contar con planes estratégicos que delimiten su funcionamiento, en cambio, en la inteligencia militar no hay estrategias que marquen su avance o la adecuación a las nuevas amenazas. Por ello es pertinente que en aras de obtener un mayor éxito operacional, el servicio de inteligencia militar acoja ese enfoque estratégico prospectivo que tiene la Policía Nacional y adecue a sus funciones.

La actual Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) descuida en cierta medida la Defensa Nacional, por tanto procura atender aspectos de la agenda interna, por ello sería importante la formación de un séptimo pilar: “El desarrollo fronterizo y del ámbito internacional”, pues si bien es cierto la cooperación internacional es una estrategia de la PISDP, no se desarrolla como tal una estrategia para la defensa del Estado, al no conocerse con precisión cuáles son las amenazas que se están generando en los países vecinos y que corren el riesgo de traspasar las fronteras, por lo que sería relevante fortalecer el sistema de inteligencia en frontera, lo cual mejoraría la Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza que se está implementando desde 2013.

Finalmente, sería de alta trascendencia la formación de un pilar que promueva la Industria del Sector Defensa a través de la formación de tecnología y servicios de la defensa, que refuerce el desarrollo de los otros pilares y tal vez de pueda constituir en una locomotora de la prosperidad y del progreso nacional.

REFERENCIAS

- Cardoso, R. (2011). Plan Nacional de Inteligencia Policial por Cuadrantes: “Una apuesta estratégica por la producción de inteligencia anticipativa y accionable para la seguridad ciudadana”. *Colección Temática, Inteligencia Policial*. 3(2), 2-8.
- Centro de Inteligencia Prospectiva CIPRO. (2011). Plan Nacional de Inteligencia por Cuadrantes. *Colección Temática, Inteligencia Policial*. 3(2), 1-16.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1621 de 2013. Ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia, (17 abril. 2013). Diario Oficial No. 48764 de abril 17 de 2013.
- Colombia, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Prosperidad para Todos. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2013). *Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2013). “Cero violaciones a los derechos humanos implica cero impunidad”. Medidas contra la impunidad. Recuperado de: http://www.gsed.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/medidas_impunidad.pdf
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2012). *Informe IV Conferencia de Defensa Suramericana*. Recuperado de: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29199.pdf>
- Colombia, Comando General de las Fuerzas Militares. (2012). *Instrucciones Generales sobre la Doctrina de la Acción Integral*. Cartilla de Trabajo. Bogotá: Imprenta Militar.
- Colombia, Policía Nacional. (2010). Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC). Recuperado de: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/TOMO%202.2.%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>
- Flórez, J. (2012). *La Doctrina Conjunta en Colombia: Análisis de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional, Bogotá, Colombia.

- García, E. (2011). Inteligencia Policial para el proceso decisional y la acción institucional. *Colección Temática, Inteligencia Policial*. 3(2), 10-11
- Granados, J & García, E (2012, 19 de marzo). Espada de honor, el nuevo plan de guerra. *El Heraldo*. Recuperado de: <http://www.elheraldo.co/local/espada-de-honor-el-nuevo-plan-de-guerra-60921>
- Ratcliffe, J. (s.f.). *Trabajo policial guiado por inteligencia: Anticipando el riesgo e influenciando la acción*. Recuperado de: http://issuu.com/w2sn/docs/trabajo_policial_guiado_por_inteligencia_anticipan
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
- Redacción Política. (10 oct, 2013). 'Espada de Honor 2', el plan de guerra para cazar 5 cabecillas de Farc. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13113139>
- Sánchez, C. (2014, 7 de febrero). Acción Integral y Consolidación en Colombia, de la mano en el camino hacia la paz. *Diálogo*. Recuperado de: http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2014/02/07/espada-de-honor

¹ Son cinco las locomotoras de la prosperidad democrática: la vivienda, la infraestructura, la agricultura, la minería y la innovación.

² El PNIPC surge como un instrumento complementario al Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) que es la principal estrategia operativa de la Policía Nacional, mediante la cual se asigna responsabilidades concretas a los policías que prestan su servicio en un territorio pequeño, denominado cuadrante. (Policía Nacional de Colombia, 2010, p.12)

³ Los factores que determinan el análisis factores son la conflictividad social, la percepción de inseguridad en la comunidad, las economías ilegales, hechos que afectan el medio ambiente y demás comportamiento criminales que atentan contra la seguridad del cuadrante, ciudad o municipio. (Cardoso, 2011, p.05)

⁴ Específicamente se presenta en los objetivos de reducir la producción nacional de narcóticos, desarticular las banda criminales y demás organizaciones al margen de la ley, crear condiciones viables para la seguridad ciudadana y así como la de impartir una capacidad disuasiva

⁵ Los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cooperarán armónica y decididamente, atendiendo los requerimientos de inteligencia y contrainteligencia de los servidores públicos autorizados por esta Ley para efectuarlos, coordinando de manera eficaz y eficiente sus actividades, y evitando la duplicidad de funciones. (Ley 1621 de 2013, artículo 10)

⁶ La ley 1621 de 2013 contempla en su artículo 11 que los organismos de inteligencia y contrainteligencia podrán cooperar con organismos de inteligencia homólogos en otros países, para lo cual se establecerán los protocolos de

seguridad necesarios para garantizar la protección y reserva de la información, de conformidad con las disposiciones contempladas en la presente ley. (Ley 1621 de 2013, artículo 11)

⁷ La Constitución política de 1991 consagra en su artículo 217 que “las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” y en el artículo 218 que “la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

⁸ La Acción Integral debe comprenderse como el conjunto de estrategias que buscan el acercamiento de la Fuerza Pública a la población civil, con el fin de recuperar la confianza en el Estado y sus instituciones.

La Acción Integral General apoya las operaciones militares, colaborando de igual forma en el fortalecimiento de la legitimidad del Estado; la Acción Integral Coordinada conjuga los Asuntos Civiles, la Cooperación Civil-Militar, los asuntos de gobierno, los Profesionales Oficiales de Reserva (POR), los asuntos indígenas y en general la población vulnerable; la Acción Integral Resolutiva realiza la coordinación permanente y simultánea de las acciones políticas, económicas, sociales y militares, consolidando su presencia en áreas sensibles de la geografía nacional. Asimismo, plantea un elemento de integración, sinergia e interoperabilidad entre las Fuerzas, incluye la coordinación interagencial e interinstitucional. (Comando General de las Fuerzas Militares, 2011, p.15)