

**PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: EN BÚSQUEDA DE UN ESCENARIO FAVORABLE  
PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL**

**DIEGO ALEXANDER VIVAS GAMBOA**

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

**2014**

**PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: EN BÚSQUEDA DE UN ESCENARIO FAVORABLE  
PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL**

**DIEGO ALEXANDER VIVAS GAMBOA**

**Trabajo de Grado para optar por el 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**

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: EN BÚSQUEDA DE UN ESCENARIO FAVORABLE PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL .....	3
CAPÍTULO I .....	3
LA PLANEACIÓN POR ESCENARIOS .....	3
1.1 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN POR ESCENARIOS .....	7
CAPÍTULO II .....	9
LOS ESCENARIOS DE MONT FLEUR COMO UN CASO DE ÉXITO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA .....	9
CAPÍTULO III .....	14
EL PROYECTO DESTINO COLOMBIA .....	14
3.1 AMANECERÁ Y VEREMOS .....	19
3.2 MÁS VALE PÁJARO EN MANO QUE CIENTO VOLANDO .....	20
3.3 TODOS A MARCHAR .....	21
3.4 LA UNIÓN HACE LA FUERZA .....	23
CAPÍTULO IV .....	25
LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL EN LA PLANEACIÓN DE ESCENARIOS25	
4.1 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE AMANECERÁ Y VEREMOS.....	26

4.2 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE MÁS VALE PÁJARO EN MANO QUE CIENTO VOLANDO.....	29
4.4 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE TODOS A MARCHAR .....	32
4.5 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE LA UNIÓN HACE LA FUERZA .....	35
CAPÍTULO V.....	38
LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESCENARIO FAVORABLE PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL.....	38
5.1 ENTORNO NACIONAL.....	39
5.2 ENTORNO INTERNACIONAL .....	40
CAPÍTULO VI.....	41
6.1 CONCLUSIONES .....	41
6.2 RECOMENDACIONES.....	43

## INTRODUCCIÓN

“Un buen futuro planeado sólo se logra trabajando desde ahora y desde diversos sectores influyentes de la sociedad”. Ésa fue la principal conclusión de la experiencia que en 1997 se conoció como Destino Colombia.

A mediados de los años noventa, cuando el país atravesaba por una profunda crisis social, política y económica, como también por una clara acentuación del escalonamiento del conflicto armado interno (Archila, 2005, p.155), surge una iniciativa que rompe con los paradigmas hasta ese momento conocidos, en materia de propuestas para la búsqueda de la armonía y reconciliación en la sociedad colombiana. Esta fórmula se presenta como una oportunidad de cambio, a partir de la participación de representantes de diversos sectores de la vida nacional (legales e ilegales) del país y como un espacio de diálogo que generó el planeamiento conjunto de escenarios, resultado del consenso de los principales actores para buscar una salida duradera a la crisis que padecía la nación.

El ejercicio denominado Destino Colombia, contó con la participación de representantes del sector empresarial, de partidos políticos, académicos, militares, de la Iglesia Católica, de sindicalistas y de grupos armados ilegales tanto subversivos como de autodefensas. En el cual, a pesar de la divergencia de ideologías y opiniones, se originó un espacio de diálogo franco entre los asistentes donde predominó el respeto por las ideas contrarias. Este ejercicio fue financiado

por el sector privado y direccionado por Adam Kahane, un analista canadiense experto en procesos de planeación por escenarios y facilitador de diálogos para la resolución de conflictos.

Aunque el ejercicio de Destino Colombia se enmarca dentro de tres principales perspectivas de análisis; la diplomacia de múltiples niveles (*multi-track diplomacy*), los diálogos cívicos y la planeación estratégica o por escenarios (Rettberg, 2006, p.15). Este estudio de caso basará su reflexión sobre la planeación estratégica, con lo cual se pretende desde un enfoque teórico y descriptivo, destacar las herramientas y los contenidos que resulten útiles para el diseño y la identificación de escenarios prospectivos posibles y deseables, de la seguridad y defensa nacional de nuestro país, a partir de los escenarios planteados en el ejercicio de Destino Colombia.

# **PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: EN BÚSQUEDA DE UN ESCENARIO FAVORABLE PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL**

## **CAPÍTULO I LA PLANEACIÓN POR ESCENARIOS**

La Planeación Estratégica o por escenarios constituye desde la Teoría Administrativa una forma de enfocar el direccionamiento de las empresas hacia el futuro, pretendiendo comprender las posibles situaciones que deberán resolver con el establecimiento de medidas en respuesta a dichas contingencias. Conforme lo afirma Castaño (2004) la planeación por escenarios es una metodología encargada de determinar las múltiples alternativas en el ámbito competitivo, en las que podrían operar las empresas en un tiempo futuro, por ello a las gerencias les corresponde generar mecanismos de reacción acordes a esos escenarios (p.120). Lo anterior radica principalmente en la observación del entorno, mediante la valoración de los factores que pueden influenciar el funcionamiento de la empresa, requiriendo su adecuación al impacto a través de acciones corporativas encaminadas a mantenerla activa.

Para Martínez (1994) la planeación estratégica es la transición ordenada entre la posición que tiene en la actualidad una organización a la que desea y se proyecta llegar en un tiempo futuro (p.98). Según Steiner (1998) la planeación es un proceso que inicia con el establecimiento

de metas organizacionales, definiendo estrategias y políticas para alcanzar planes detallados que aseguren la implantación de estrategias y obtener los fines buscados (p.21).

A simple vista se pensaría que la planeación por escenarios está dirigida de manera exclusiva al desarrollo del sector privado y al direccionamiento de las empresas, sin embargo, su aplicación también se ha dado a la resolución de conflictos armados y a la evolución de las políticas de algunos Estados a partir de la formación de espacios para el diálogo social, con el propósito de plantear situaciones futuras como alternativas a problemáticas vividas de manera prolongada por sectores de la sociedad, promoviendo la participación de todos ellos en la identificación de los problemas y el diseño de soluciones.

Un ejemplo de esta aplicación es el Proyecto Destino Colombia desarrollado entre los años 1997 y 1998, a partir del cual diversos sectores representativos de la sociedad civil se vincularon a la iniciativa promovida por un grupo de empresarios, con el fin de idear unos posibles escenarios en los que se enmarcaría el futuro de Colombia en los siguientes dieciséis (16) años al inicio del proyecto (desde 1998 hasta 2014).

Pero para que la planeación estratégica pueda diseñar los escenarios a futuro, se requiere tener cuenta dos conceptos adicionales, como son la prospectiva estratégica y la planificación de gestión.



## **PROSPECTIVA ESTRATÉGICA**

La prospectiva por su parte, constituye una forma de comprender las situaciones futuras con el objetivo de influir en ellas, es decir, la prospectiva estratégica se fundamenta en la exploración del futuro mediante la anticipación de situaciones posibles, identificando aquello que no ha ocurrido pero podría ocurrir. De esas posibilidades siempre va a existir una más favorable que otra, a partir de la cual se cimenta el futuro deseado. No obstante, la construcción de dicho futuro depende de la convergencia de dos factores, como son los actores sociales y el entorno estratégico. Los actores sociales integran el elemento subjetivo del análisis prospectivo, este radica principalmente, en los grupos de seres humanos representados en el Estado, el sector productivo, la academia o la sociedad civil (Mojica, 2006, p.126). El entorno estratégico representa el espacio donde cada uno de los actores sociales persigue sus intereses e imponen las condiciones necesarias para la construcción del futuro, pero ello depende del grado de dominio de cada actor social.

El desarrollo del análisis prospectivo, según lo indica Mojica (2006) se da a partir de cuatro etapas: las variables, el papel de los actores sociales, los escenarios y las estrategias. Las variables son los objetos de estudio y la valoración de elementos del tema; el papel de los actores se determina en las acciones que realizan para alcanzar sus objetivos y en la capacidad de dominio e influenciar las situaciones; los escenarios radican en la estimación de situaciones futuras que pueden ser probables o constituirse en referencias para establecer unos alternos;

finalmente las estrategias son un conjunto de objetivos, metas y acciones enfocadas a la construcción del ambiente más viable (Mojica, 2006, p.131).

## **PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN**

De otro lado la planificación de la gestión surge como un área de apoyo directo a la administración, con el fin de diseñar los programas que van a implementar hacia el futuro por medio de la planeación estratégica o desde la prospectiva estratégica. Su función se limita en proyectar la manera en que se puede desarrollar el escenario posteriormente o se construye el futuro deseado, a través de la ejecución de recursos, la prestación de servicios, la utilización de operadores, así como también el análisis de los resultados, efectos, beneficios, las deficiencias y debilidades que podrían ocasionarse en su aplicación.

A la hora de planificar la gestión es necesario tener una cobertura adecuada pues los procesos deben cobijar a todos los actores sociales, el entorno y también responder ante cualquier variable. De igual manera, es relevante dentro de la gestión el rendimiento de recursos aprovechando el tiempo y los medios disponibles, que permitan de esta manera generar las condiciones propicias para construir el futuro deseado con la designación del mejor escenario.

## **ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN POR ESCENARIOS**

La planeación por escenarios y la planeación estratégica tienen sus orígenes en el campo militar, siendo empleadas para el diseño de estrategias y tácticas de guerra. Su concepción más antigua como planeamiento estratégico, se remonta al uso por parte de los griegos en contra de sus enemigos, algunos siglos antes de Jesucristo (Aguilar, 2000, p.22).

En los años cincuenta del siglo XX, empresarios estadounidenses acogen la planeación estratégica como práctica debido al énfasis que proporcionaba en los resultados y en el panorama general, más que en productos específicos (Lerner, 1999). El objetivo era identificar la misión y la visión de las empresas para que pudieran guiar a las organizaciones en el logro de sus metas y en la forma de hacerlo. Unas décadas más adelante, en los años ochenta se pierde el protagonismo de esta herramienta debido fundamentalmente a la crisis económica que se presentó en aquella época.

En la década de los noventa, nuevamente resurge la utilización de este instrumento y, en esta oportunidad abre su alcance a entornos no corporativos, especializándose en la identificación de escenarios potenciales partiendo de situaciones actuales y la posibilidad de sugerir etapas en las cuales se pueda lograr o evitar efectos positivos o negativos que un determinado ámbito puede repercutir en una organización. En tal virtud se empieza a evidenciar que el planeamiento por escenarios llega a producir una serie de señales de advertencia como

resultado de los escenarios ideados, las cuales cumplen el papel de corregir o promover cursos de acción para la construcción del futuro deseado. En concreto, la planeación por escenarios permite aprender de errores antes de cometerlos. Para Kahane (citado por Rettberg, 2006), “más que simplemente describir el mundo, los escenarios ayudan a moldearlo” (p.21). En esa medida los expertos han definido dos tipos de escenarios: los prospectivos y los cognitivos, en donde los primeros buscan identificar escenarios probables (que se pueden evitar o promover) y los segundos buscan primordialmente ampliar el conocimiento de los participantes en un ejercicio de planeación.

En la actualidad la planeación por escenarios hace un especial énfasis en el aprendizaje y en la posibilidad de atraer la atención de la sociedad, pues como lo afirma Schwartz (1991) los escenarios deben ser capaces de establecer cambios que mejoren el funcionamiento de los aspectos de conflicto o las circunstancias que llevaron a crearlos, pero para ello deben ser ampliamente participativos, de no ser así fracasaría al desconocer ciertos puntos de vista sobre cómo deberían ser las cosas, quedando todo limitado a unas pocas perspectivas.

Es así que, la planeación por escenarios ha dejado de un lado su función inicial estrictamente empresarial, para convertirse en una herramienta adoptada por diversas organizaciones, desde el nivel comunitario y municipal hasta el nacional, lo que permite dimensionar de esta forma la utilidad práctica y el alcance que se le puede otorgar en la concepción de escenarios ideales para el sector defensa y para la seguridad nacional en un Estado.

## CAPÍTULO II

### LOS ESCENARIOS DE MONT FLEUR COMO UN CASO DE ÉXITO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Para el año 1989 en Sudáfrica se origina una etapa con la que concluye el régimen de segregación racial *apartheid* y se promueve la democracia multirracial otorgándole a la raza negra sus derechos políticos. Sin embargo, el Estado atravesaba por una aguda crisis social y económica, pues la comunidad internacional le impuso restricciones económicas y comerciales e incluso algunos países rompieron las relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano a causa del *apartheid*. Ante esa situación a mediados de 1991 en el Centro de Conferencias y de Retiro *Mont Fleur*, ubicado cerca de Ciudad del Cabo se realizó un ejercicio de estudio por escenarios empleado comúnmente para la gerencia de las empresas. Su finalidad era analizar el futuro de Sudáfrica a partir de la creación de alternativas encaminadas a resolver la crisis económica, social y política del país<sup>1</sup>.

Por ello el economista Pieter Le Roux en su calidad de director del Instituto de Desarrollo Social de la Universidad del Cabo Occidental, integró un equipo multidisciplinario de 22 personas, entre los que se encontraban funcionarios públicos, docentes, sindicalistas y comerciantes (Mont Fleur, 1992). Financiado por la fundación Friedrich Ebert Stiftung y la

---

<sup>1</sup> La Crisis desde lo político se evidenciaba con factores como la desconfianza en las fuerza de seguridad, en el sistema judicial, la represión, la intolerancia, la violencia política y las fuertes divisiones étnicas; desde lo económico la falta de inversión por desconfianza, el elevado nivel de desempleo, la ausencia de tecnología y de un sector manufacturero; y desde lo social un deficiente sistema de salud, educación para la población, el aumento de la violencia y la criminalidad a causa del alto desempleo. (Mont Fleur, 1992)

Agencia Suiza de Desarrollo, bajo la coordinación de Adam Kahane, experto en planeación por escenarios. Este equipo tenía como propósito imaginar a Sudáfrica en el año 2002 a través del desarrollo de unos posibles escenarios en los que se podría desenvolver el Estado.

Luego de diversos encuentros surgieron alternativas que fueron valoradas acorde a su factibilidad, efectividad y consistencia, hasta quedar limitadas en cuatro escenarios, presentados entonces como posibles futuros de Sudáfrica.

El primero de ellos es el escenario del avestruz, “describe un gobierno que no desea enfrentarse a la realidad” (Mont Fleur, 1992). Lo compara con el avestruz cuando entierra su cabeza huyendo del peligro, por lo que no ve y no puede volar tiene que levantar su cabeza al final. El desarrollo de este escenario, muestra un gobierno que empieza a ser aceptado por la comunidad internacional, al promover referendos que buscan reconocerle derechos políticos e incluir a todas las comunidades étnicas, pero esto le permite al gobierno en las negociaciones endurecer su postura, lo que genera confrontaciones con los movimientos de liberación llevando a una resistencia masiva, que el gobierno decide resolver mediante la fuerza; la economía por su parte continúa estancada, hay fugas de capital, de inversionistas y se genera una recesión mayor; de igual manera este escenario plantea que es imposible realizar un gasto social, hay mayores desequilibrios sociales que incitan a la formación de caudillos y a las divisiones de las regiones del país, obligando finalmente a retomar las negociaciones, pero en un ambiente con problemas más graves.

El segundo escenario es el del pato cojo, plantea la existencia de un ave que tiene un ala rota e intenta volar pero no logra hacerlo por más que se esfuerce, es por consiguiente un periodo de larga transición con un futuro incierto. El escenario se lleva a cabo mediante la idea de que el gobierno puede junto con los movimientos étnicos de liberación realizar negociaciones durante un largo periodo, no obstante en cada una de las partes va existir incertidumbre sobre lo que va a ocurrir, pues el gobierno y los principales partidos podrían pensar que darle derechos políticos a los movimientos de liberación llevaría a la elección de un gobierno irresponsable o del otro lado los movimientos de liberación temen el retorno de un gobierno represivo con las minorías que podría llegar una vez se terminen las negociaciones o concluya el periodo de transición.

En consecuencia, existe el temor que luego de un periodo de transición se establezca un gobierno con políticas y decisiones indecisas que no beneficien a toda la nación, afectando nuevamente la dimensión política, así como también lo social y la económica al existir una inversión reacia, un desarrollo insuficiente y un crecimiento torpeado (Mont Fleur, 1992).

El tercer escenario es el de Ícaro, fundamentado en el personaje de la mitología griega que salió volando del laberinto del minotauro pero al volar tan alto, la cera de sus alas se derritió y cayó al mar muriendo. Este escenario propone la creación de un gobierno elegido democráticamente que de manera apresurada busca solucionar las necesidades económicas y sociales, por lo que se da un gasto social masivo, generando en un principio resultados favorables para la calidad de vida, mejorando las condiciones sociales; sin embargo pasado un

tiempo por los gastos superiores a los ingresos del Estado se genera un gran déficit “los precios se disparan, el valor de la moneda cae dramáticamente, y la economía entra en crisis”(Mont Fleur, 1992). Generándose un colapso económico y social, que obligan a volver a un gobierno autoritario para retomar el control.

El cuarto escenario es el vuelo de los flamings, los cuales “despegan lentamente, pero vuelan alto y juntos” (Mont Fleur, 1992). Los flamings es una analogía a la democracia participativa y a un buen gobierno. Su desarrollo se logra por medio de un acuerdo político entre las partes que permita la creación de un buen gobierno, y que sea capaz de establecer políticas y condiciones que permitan alcanzar un progreso económico y social así sea a largo plazo. El gobierno debe además hacer inversiones sociales adecuadas y acorde a sus limitaciones macroeconómicas. Con ello se reduciría la violencia, traería un incremento en el empleo y la confianza inversionista, para finalmente acceder a los mercados mundiales, teniendo estabilidad en un entorno internacional favorable.

De la presentación de esas cuatro alternativas se identificó el último escenario como el más favorable concluyendo que “una resolución decisiva y democrática es imprescindible. Para que Sudáfrica frene su descenso y logre despegar, las políticas estatales deberán ser sostenibles y respaldar el desarrollo y el crecimiento socioeconómico del país” (Mont Fleur, 1992).



Con la llegada de Nelson Mandela a la presidencia de Sudáfrica en 1994 se implementó el escenario del vuelo de los flamings tras largas disertaciones entre diversos grupos, se entendió que era necesario iniciar procesos inclusivos en los que se beneficiaría toda la nación, promoviendo la creación de empleos públicos y privados que debían ser distribuidos en igualdad de condiciones para todas personas sin importar su raza o condición social. Aunque la exportación de oro y diamantes sigue siendo la actividad económica dominante del país, la economía se diversificó con el fortalecimiento de la agricultura y del turismo.

Como aspectos positivos de las propuestas planteadas en el escenario se promovieron reformas agrarias en las que se pretendía distribuir tierras a la población negra para cultivar; se empezó a promover el turismo enfocado en los paisajes y la fauna de las zonas atrayendo de esta forma la atención de turistas. Todas estas actividades económicas junto con la formación de la democracia, permitieron reducir de manera significativa los niveles de pobreza, mejorando la seguridad y diezmando la criminalidad.

Actualmente Sudáfrica se consolida como el Estado del continente africano con la economía más fuerte, con una democracia sólida, aunque todavía se presenten altos de niveles de desempleo, desigualdad social y fenómenos de corrupción que afectan las instituciones del Estado (Banco Mundial, 2012). A pesar de lo anterior, se puede afirmar que la aplicación del cuarto escenario de *Mont Fleur* es un caso de éxito de planeación estratégica, como forma de solución a los conflictos sociales, políticos y económicos de los Estados.

### CAPÍTULO III

#### EL PROYECTO DESTINO COLOMBIA

Entre los años 1994 y 1998 Colombia afrontaba una grave crisis política, social y la existencia de un conflicto armado interno que cada vez se agudizaba, dejando la imagen de un Estado débil al carecer de una política de seguridad y defensa nacional, en la que los grupos armados ilegales atentaban de manera constante en contra de la Fuerza Pública atacando bases militares o puestos de policía y secuestrando militares y policías. Adicional a lo anterior la situación económica del país era desfavorable, el crecimiento económico negativo, no existía confianza inversionista por la presencia de grupos ilegales y había presión internacional por el incremento del narcotráfico.

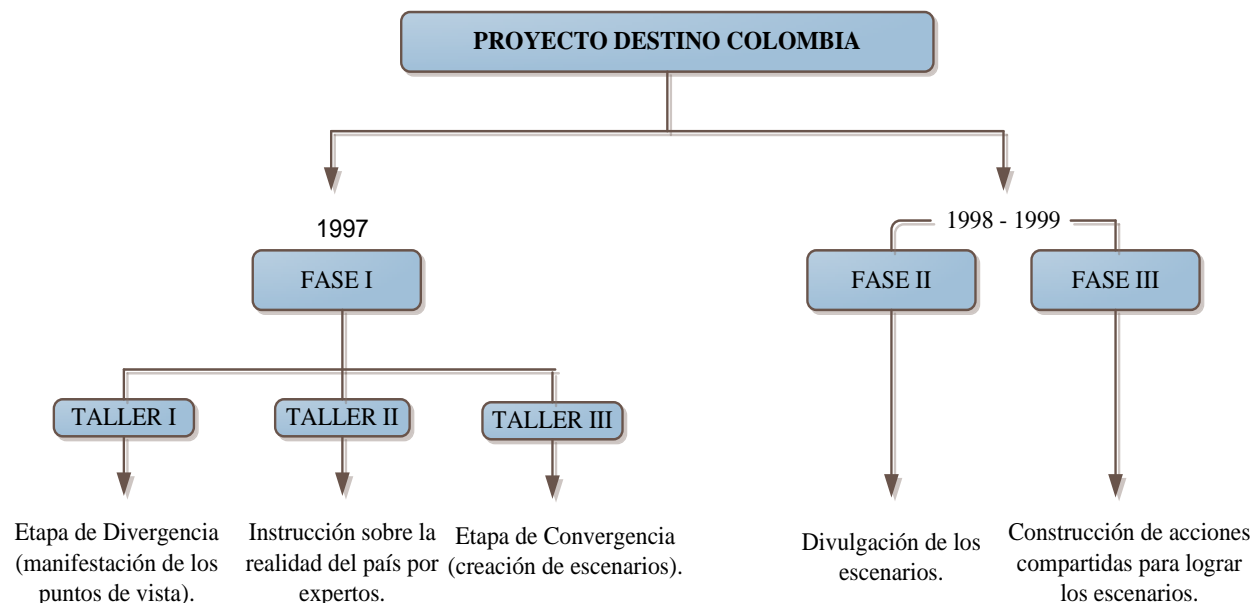
Por ello un grupo de colombianos conocedores del proyecto aplicado en Sudáfrica *Mont Fleur* desarrollado en los años 1991 y 1992, contemplaron la opción de emplear la planeación por escenarios para generar alternativas a futuro que fuesen capaces de resolver la crisis del país, promoviendo el diálogo entre diferentes sectores de la sociedad civil. Con ese fin se conformó un grupo promotor integrado por “los empresarios J. Mario Aristizábal y Manuel José Carvajal, el político Mario Suárez Melo y el académico Eduardo Pizarro” (Rettberg, 2006, p. 26). Del cual hicieron parte posteriormente Hugo Estrada Nieto y Germán Montoya en reemplazo de Mario Suárez Melo que había sido nombrado embajador en Venezuela, y como gerente del grupo se designó a la consultora Inés de Mosquera (Rettberg, 2006, p. 26).

El grupo promotor se reunió con Adam Kahane del *Centre for Generative Leadership*, quien les comentó la experiencia lograda en Sudáfrica y la efectividad de la planeación estratégica. Luego de varios días de encuentro entre los promotores y el experto canadiense, se llegó a la conclusión de aplicar el ejercicio en Colombia, convocando a un grupo heterogéneo de colombianos que mediante el diálogo planearan unos escenarios posibles que ayudaran a definir el destino de Colombia.

De las conversaciones iniciales se estableció, que el proceso debía llevarse a cabo en tres fases, que la primera de ellas estuviese dirigida a la creación de los escenarios posibles, la segunda a su análisis y la tercera a la construcción de una visión compartida de acciones para lograrlos (Rettberg, 2006, p. 27). Con el ánimo de conformar el grupo heterogéneo que iba a participar en la experiencia, los promotores acudieron a contactos personales y profesionales. En la selección de los participantes se buscó llamar la atención de personas que representaran diferentes sectores, de ambos géneros, de distintas regiones y edades; “que fueran escuchadas y respetadas dentro de cada sector sin ser sus jefes visibles para optimizar la probabilidad de que pudieran hablar libremente y con franqueza” (Rettberg, 2006, p. 29).

Finalmente el grupo de participantes se integró conforme lo grafica Rettberg, por 16 empresarios, 5 académicos, 5 miembros de grupos ilegales, 3 políticos, 3 sindicalistas, 3 periodistas, 2 militares, 2 representantes del sector cultural, 2 por las minorías étnicas, 1 campesino y 1 de la iglesia; para un total de 43 personas.

## Gráfica del Proceso de Destino Colombia



Conformado el grupo de Destino Colombia, el día 20 de julio de 1997 se dio inicio a la primera fase del proyecto, la cual estuvo financiada con aportes del sector privado<sup>2</sup>. Con el objetivo de elaborar los escenarios del proyecto, se reunieron en el Hotel Centro de Convenciones Recinto de Quirama en Rionegro Antioquia. La fase se desarrolló por medio de tres talleres, en el primero de ellos los participantes organizados en siete mesas integradas por personas de pensamientos disímiles exponían sus posturas frente a los problemas del país y estando bajo la orientación del experto canadiense; para ello fue necesario cumplir a cabalidad las reglas del ejercicio como eran:

- Expresar las diferencias, sin ironías. No estigmatizar. No personalizar.
- Sinceridad. Presumir la buena fe en los demás.
- Tolerancia.

<sup>2</sup> El fondo se conformó de aportes realizados por Baterías Mac, Cadenalco, Cámara de Comercio de Bogotá, Cámara de Comercio de Cali, Cámara de Comercio de Medellín, Carvajal Guillermo, Carvajal S.A, Cementos Argos, Shell en Colombia, la Federación Nacional de Cafeteros, Harinera del Valle, entre otros. (Rettberg, 2006, p. 28)

- Disciplina, puntualidad.
- Respeto al uso de la palabra.
- Concretar, no repetir ideas.
- Disposición a aprender.
- Confidencialidad y discreción en el uso de las opiniones ajenas.
- Voluntad de “borrar”.
- Divulgación de propuestas con base en acuerdos o concertación.
- Tener disposición para el consenso.
- Llamar las cosas por su nombre. (Destino Colombia, 1998)

Cada mesa contaba con un moderador encargado de tomar nota de las ideas obtenidas durante el diálogo y luego exponerlas en la plenaria ante todo el grupo de Destino Colombia, lo anterior tuvo una duración de tres días y se denominó como etapa de divergencia.

Finalizada la divergencia, se continuó con el segundo taller el cual contó con la asesoría de expertos nacionales e internacionales<sup>3</sup>, quienes tenían el propósito de ampliar el conocimiento del grupo mediante la contextualización de la situación interna como externa del país, así como también de los temas que los participantes tenían dudas y requerían explicación. Comprendida la realidad el coordinador del ejercicio Adam Kahane exhortó a los participantes a pensar en los posibles escenarios después de la orientación brindada por los expertos.

Terminado el segundo taller, se inició la etapa de convergencia en la que se dio paso a la creación de los escenarios. Por esta razón, en el tercer taller los participantes tuvieron la

---

<sup>3</sup> Asistieron el académico inglés Malcolm Deas, el entonces presidente de la Shell en Colombia Joaquín Moreno, el banquero Andrés Bianchi, el economista Juan Luis Londoño, el jesuita e investigador Francisco de Roux, el experto en petróleo Francisco Chona, el economista y experto en conflicto armado Camilo Echandía, el jurista y magistrado auxiliar de la Corte Constitucional Rodrigo Uprimy y el entonces vice-presidente de la Fundación Social Germán Rey. (Rettberg, 2006, p. 36)

oportunidad de presentar sus alternativas ya con un “conocimiento adquirido tras la presentación de los expertos” (Rettberg, 2006, p. 36).

Ante las diversas alternativas creadas fue necesario de manera mancomunada y apelando a la razonabilidad descartar algunas o unir otras, quedando reducidas en un primer momento a seis, para finalmente concluir en cuatro escenarios posibles. Según lo afirma Rettberg (2006) se eliminaron los escenarios más extremos, en los que se contemplaba un alzamiento popular, el triunfo de los grupos irregulares sobre el Estado o una derrota de los grupos armados ilegales por parte de los organismos de seguridad del Estado (p.37). El trabajo concertado entre todos los participantes, permitió identificar en los cuatro escenarios finales, un efecto sustancial y relevante para resolver la crisis.

El resultado de la primera fase fue entonces cuatro posibles escenarios para el futuro de Colombia durante los próximos dieciséis años, el primero denominado Amanecerá y Veremos, el segundo Más Vale Pájaro en Mano que Ciento Volando, el tercero Todos a Marchar y el cuarto La Unión Hace la Fuerza.

## **AMANECERÁ Y VEREMOS**

El primer escenario Amanecerá y Veremos, presentaba la posibilidad de que el país continuara sumergido en el caos, con un conflicto armado más grave que el vivido, donde “los agentes armados habían incrementado sus frentes y las cifras de muertes violentas habían aumentado escandalosamente” (Destino Colombia, 1998). Representando claramente una incapacidad del Estado para brindarle protección a sus nacionales y cumplir así sus fines constitucionales, por lo tanto se llegaba a inferir que los grupos ilegales se igualaban en fuerza al Estado; obligando esto a tomar medidas ineficaces y apresuradas en busca de soluciones, como las negociaciones regionales con los grupos insurgentes, cuya finalidad era aliviar la crisis provocada por la presión de la población civil y de los propios actores irregulares y acceder a la paz, sin embargo lo único que se obtendría serían concesiones parciales de poder, territorio, la pérdida de autoridad estatal y la multiplicación del conflicto.

Adicional a lo anterior, este escenario planteaba la existencia de un gobierno central endeble, que no tenía efectividad para resolver el problema de la corrupción, con un deficiente sistema de salud, educación y seguridad, con una inadecuada administración de los recursos, los departamentos y municipios funcionaban era gracias a su autonomía, trayendo esto como consecuencia la ruptura de la unidad nacional; el factor económico continuó con un crecimiento negativo, no había garantías para invertir y producir debido a los problemas de inseguridad pues la guerrilla atacaba la infraestructura energética, vial y férrea reduciendo la escasa inversión y aumentando el desempleo. El narcotráfico se fortalecía cada vez más, seguía corrompiendo la

institucionalidad y atentando contra el Estado por lo que se convertiría en la principal causa para rechazar a la Colombia a nivel internacional.

## **MÁS VALE PÁJARO EN MANO QUE CIENTO VOLANDO**

El segundo escenario Más Vale Pájaro en Mano que Ciento Volando, presentó la alternativa de que en vez de perder todo, era mejor que el Estado buscara una solución al conflicto armado interno por la vía del diálogo. Este escenario partía de la conclusión de que ninguna de las partes ganaría el conflicto armado ni doblegar al otro, pero al final indudablemente la más afectada era la sociedad civil.

El Estado se encontraba en la mira de la comunidad internacional por la vulneración de los Derechos Humanos y de las normas del Derecho Internacional Humanitario sumándose a la presión de la sociedad, la de las organizaciones internacionales. Por tal razón el gobierno desde esta perspectiva debía generar las condiciones previas para el diálogo, es decir aceptar las peticiones y efectuar las concesiones necesarias con el objetivo de que los grupos armados ilegales se sentaran a dialogar en una mesa de negociaciones, produciendo ello la aprobación de unos sectores y la desaprobación de otros.



Los sectores se enfrentaron entre sí, pero al final se hicieron posibles los acuerdos, a partir de los cuales se dieron cambios drásticos como la formación de una nueva Constitución, “beneficios legales de perdón y olvido para los alzados en armas, y un gobierno de coalición con una activa participación de la guerrilla” (Destino Colombia, 1998).

También mediante los acuerdos de paz logrados, se consiguió promover reformas agrarias, la reconstrucción de la estructura productiva, la reintegración de los desplazados, garantizándoles la propiedad de la tierra, la comercialización de sus productos, el acceso al sistema de salud y educación (Destino Colombia, 1998). La justicia por otro lado logró ser más efectiva para enfrentar la criminalidad, capaz de frenar el narcotráfico y fortalecer la democracia. El escenario dio como resultado un Estado que por medio de los diálogos alcanzó su desarrollo social, político y económico, adquiriendo una imagen representativa internacionalmente, concluyendo finalmente que “es mejor algún arreglo que un mal pleito” (Destino Colombia, 1998).

## **TODOS A MARCHAR**

El tercer escenario Todos a Marchar, representaba por su parte la existencia del caos en el Estado, la corrupción permeaba al Poder Público, los grupos armados ilegales avanzaban desafortadamente en el territorio nacional desplazando a la población civil, impidiendo la explotación de recursos económicos, el narcotráfico tenía un amplio despliegue de sus actividades por el territorio nacional y unos organismos de seguridad del Estado desmoralizados

sin capacidad para ejercer sus funciones constitucionales. La solución según esta alternativa de futuro estaba en cabeza de una persona que fuese líder y capaz de llegar a la presidencia, que con mano dura pudiese fortalecer la Fuerza Pública y a los organismos de Seguridad del Estado, dinamizar la economía y atraer la confianza inversionista.

Fortalecidos los organismos de seguridad del Estado, se pudo diezmar a los grupos armados ilegales y se estimuló la economía al crear una confianza inversionista en el sector productivo, obteniendo así la aprobación de la población civil; esto permitió promover una reforma constitucional para que ese líder tuviese un segundo mandato y darle continuidad a sus políticas.

El segundo mandato inició con unos grupos armados ilegales debilitados y otros desmovilizados, con una economía en crecimiento, pero “al mismo tiempo se agudizó el crecimiento de la tensión social” (Destino Colombia, 1998). Ello contribuyó a la formación de movimientos de oposición, a la ocurrencia de situaciones que fueron consideradas por la comunidad internacional como vulneradoras de los Derechos Humanos, dando una mala imagen del país en el exterior.

## **LA UNIÓN HACE LA FUERZA**

El cuarto escenario La Unión Hace la Fuerza, planteaba que la solución a la crisis de Colombia no radicaba en el uso de la fuerza o una solución por la vía armada sino por el contrario en la posibilidad de organizar la sociedad civil, es decir la unión como fuerza. Se empezó entonces con las movilizaciones autónomas en unidades regionales y locales con el fin de construir la paz, por ello en las zonas urbanas y rurales se promovía el bienestar y la convivencia pacífica; así “lograron convertirse en grupos de presión para la disminución de la violencia y el fin de los enfrentamientos armados” (Destino Colombia, 1998). Obligando de esta forma a reemplazar las acciones violentas por iniciativas de contenido político.

El fenómeno del narcotráfico se controló debido a que fueron intensificadas las acciones de lucha, por lo que dineros provenientes de este no siguieron permeando la institucionalidad del Estado. Esto permitió un cambio político determinado en la participación de toda la sociedad civil, haciendo a los gobiernos más eficaces contra la corrupción. Finalmente se pudo presentar la reconstrucción del Estado colombiano, fortaleciendo la democracia participativa y solidaria, por lo que se multiplicaron las organizaciones sociales, los sindicatos, las agrupaciones de campesinos, indígenas y mujeres, las asociaciones de empresarios y las Organizaciones No Gubernamentales; permitiendo generar soluciones conjuntas a los problemas económicos, sociales y agrarios.

La conclusión de este escenario fue que la causa de los males de Colombia y su nación era el trabajo dividido y aislado, en consecuencia la mejor alternativa para resolverlos era la unión como una verdadera fuerza.

Una vez seleccionados los cuatro escenarios entre julio de 1998 y diciembre de 1999 se inició la segunda y tercer fase del proyecto Destino Colombia, que consistieron en la divulgación de los resultados del ejercicio de planeación. Con la financiación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y la Embajada de Canadá (Rettberg, 2006, p. 28), se realizaron talleres de reflexión, foros informativos y un programa televisivo con el fin de presentar las conclusiones del proyecto y los escenarios contemplados, así como también se envió un documento resumen a los principales diarios del país.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL EN LA PLANEACIÓN DE ESCENARIOS**

La planeación estratégica desarrollada en el Proyecto Destino Colombia evidentemente se enfocó en establecer a partir de los cuatros escenarios, alternativas para remediar la crisis política, social y económica del país, sin embargo su realización significó en cierta medida una proyección de la seguridad y la defensa nacional. Pues cada escenario de manera directa o indirecta puede influir en las acciones del Estado en materia de seguridad nacional o incluso en el manejo de los mismos recursos destinados a su funcionamiento.

Aunque la planeación de la seguridad y la defensa nacional recae de manera exclusiva en el Estado, mediante las decisiones que tome el Presidente de la República asesorado por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional<sup>4</sup>, Destino Colombia al ser un proyecto con un origen en el sector privado repercute en la seguridad nacional, demostrando la debilidad del Estado al no formular una política clara de seguridad y defensa nacional, dejando sobre la mesa la falta de unos objetivos de Estado que puedan proyectarse en el tiempo. Por tal razón a continuación se analiza desde los cuatro escenarios planteados en este proyecto, como se orienta la política de seguridad y defensa nacional.

---

<sup>4</sup> El Decreto 4748 de 2010, en su artículo 4, estipula como función del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad y defensa nacional.

## **LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE AMANECERÁ Y VEREMOS**

El primer escenario muestra de manera clara a Colombia como un Estado cuya política de seguridad y defensa nacional es deficiente, con serias dificultades para contrarrestar de manera integral los grupos armados ilegales, el flagelo del narcotráfico y garantizarle protección a la sociedad civil y a los inversionistas. Exhibe una imagen internacional de debilidad e insuficiencia, dejando en duda su soberanía, por lo que es posible la pérdida de territorios a causa del descuido del Estado y el aprovechamiento de oportunidades por parte de otros actores.

Este escenario es entonces el resultado de un gobierno con una actitud pasiva frente a los grupos ilegales, que delega parte del control social que le corresponde por mandato constitucional a grupos armados ilegales al dejar zonas sin presencia y protección del Estado; permitiendo así la imposición de un control social parainstitucional a cargo de los actores armados ilegales quienes ejercen libremente un dominio territorial en las zonas descuidadas, imponiendo su ley sin limitación alguna y convirtiendo las zonas en centros de operaciones de actividades ilícitas.

Todas esas situaciones influyen de manera directa en el fortalecimiento de dichos grupos, puesto se les facilita reclutar personas en las veredas y municipios donde tienen dominio, incrementando significativamente sus frentes; de igual manera los sitios se convierten en áreas

destinadas al cultivo, procesamiento y tráfico de drogas. Al ser territorios vedados prácticamente para las fuerzas del Estado, se llevan a cabo actividades ilícitas como secuestros y extorsiones, que al final junto con el narcotráfico constituyen las principales fuentes de financiación de estos grupos (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2003).

Fortalecidos los frentes de subversión, se intensifican las acciones armadas contra la Fuerza Pública, así como también contra la población civil que luego de vivir el conflicto y observar que los órganos de seguridad del Estado no cuentan con los recursos suficientes para brindarle protección, deciden algunos de ellos unirse, armarse y constituirse en grupos de autodefensas incorporándose como un tercer actor en el conflicto. La formación de estos grupos de autodefensa afecta igualmente a la población civil, debido a los enfrentamientos que terminan causando muertes y violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, es posible que con sus acciones armadas obtengan el control de los territorios de influencia guerrillera, significando en pocas palabras la terminación de un control social parainstitucional y la constitución de otro administrado por las autodefensas, de esta forma adicionalmente asumen el control de las actividades ilegales desarrolladas en la zona, como el narcotráfico. La participación del tercer actor exige de los agentes del Estado ya no solo hacerle frente a los grupos insurgentes sino también a las autodefensas y a sus actividades ilícitas, por lo que los escasos recursos y el pie de fuerza son insuficientes para reaccionar, confirmando así este

escenario la tesis de una deficiente política de seguridad nacional al ser incapaz el Estado de prevenir situaciones como estas y responder ante ellas.

Si los organismos del Estado no son suficientes para proteger a la sociedad civil, tampoco pueden garantizar el cuidado y la permanencia de la infraestructura vial, férrea y de la misma industria petrolera; ya que las acciones de los grupos ilegales no se dirigen únicamente a las unidades militares, policiales o demás instituciones del Estado, también sus ataques se efectúan contra los puentes, carreteras, torres de energía, acueductos y oleoductos. Lo cual deslegitima al Estado y infunde temor en el sector productivo al no existir una seguridad, que fomente la confianza inversionista.

Finalmente, el escenario vislumbra una imagen de debilidad del Estado colombiano ante la comunidad internacional, originada del conflicto interno que padece y agota su institucionalidad, por ello algunos de los Estados limítrofes con los que Colombia ha tenido litigios por la soberanía de territorios, pueden aprovechar la actitud pasiva del gobierno y acudir a través de las vías de hechos o instrumentos del Derecho Internacional, para adueñarse de territorios pertenecientes a Colombia, sin que el gobierno colombiano ejerza acciones para evitarlo, pues su atención está centrada en la crisis interna que padece.



En conclusión la planeación del primer escenario simboliza de parte del Estado una deficiente política de seguridad y defensa nacional, marcada por la actitud activa de actores armados ilegales con capacidad de turbar el orden público nacional y desequilibrar unas fuerzas de seguridad del Estado sin recursos, planificación y suficiencia.

## **LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE MÁS VALE PÁJARO EN MANO QUE CIENTO VOLANDO**

La conclusión final del segundo escenario es la búsqueda de un arreglo por las vías del diálogo para evitar la continuidad del conflicto armado. Pero es indiscutible desde este escenario que para que el diálogo sea posible, se requiere previamente unas concesiones de parte del gobierno con los grupos armados ilegales, como puede ser el despeje de territorios. Esta concesión es la delegación del control social a los grupos ilegales, quienes se instalan en las zonas de despeje como máximas autoridades, sometiendo a la población que reside en los territorios a su orden, además valiéndose de la ausencia del Estado, se les facilita intensificar actividades ilícitas como el narcotráfico, la extorsión y el secuestro; afectando seriamente la confianza inversionista y al sector productivo, ya que este constituye el principal blanco para cometer esos delitos.

Por lo anterior es claro que antes de concederle autonomía sobre algunos territorios a los grupos ilegales, el gobierno debe analizar los efectos de dicha decisión sobre la seguridad de las

personas que habitan en las zonas, porque su protección es una obligación indelegable del Estado; así mismo el gobierno debe valorar que ese despeje no se efectúe en territorios destinados a la producción y la inversión, ya que se empeoraría la crisis económica del país.

De otra parte, si con el diálogo se generan acuerdos de paz, ello no debe constituir un descuido de la seguridad y la defensa nacional por parte del Estado, sino por el contrario una adecuación de la política de seguridad nacional acorde a los cambios originados en el país. En razón de que al Estado le corresponde garantizar y generar las condiciones de seguridad para la consolidación y ejecución de los acuerdos logrados entre las partes. Por ello en el caso de las reformas sociales y agrarias, en las que se acuerda la reintegración del campesino desplazado al campo y la titularidad de los derechos reales sobre la tierra que trabajan, exigen del Estado su protección por medio de la Fuerza Pública, con el fin de que terceros no intenten desplazarlos nuevamente o arrebatarles sus tierras, cultivos o productos, bajo amenazas o cualquier forma de violencia.

Del mismo modo los recursos del Estado direccionados a la defensa nacional deben enfocarse en fortalecer la lucha contra cualquier brote del narcotráfico o formación de bandas criminales al servicio de este, por lo que se necesita también el fortalecimiento del sistema judicial para coaccionar y sancionar las conductas punibles que puedan ocurrir.

Es posible que el fenómeno de la criminalidad se despliegue, por la existencia de divisiones internas entre los grupos ilegales que de manera díscola no hicieron parte de los acuerdos de paz, quienes al observar la protección del Estado sobre las áreas rurales, decidan entonces operar en las zonas urbanas; en ese sentido los órganos de seguridad del Estado están en la obligación de no descuidar las ciudades ni los municipios, veredas o corregimientos en seguridad. Para que la Fuerza Pública pueda abarcar la totalidad del territorio nacional, se requiere eminentemente un incremento en el pie de fuerza y una atención del factor social mejorando el nivel vida, fortaleciendo los servicios de salud y educación (en calidad y cobertura), con el ánimo de prevenir la criminalidad.

La política pública de seguridad y defensa nacional no se debe encauzar exclusivamente en atender los aspectos internos del país, como conseguir la paz. Igualmente a Colombia le corresponde proyectar una política exterior, que represente ante la comunidad internacional una imagen de soberanía en todos sus territorios, para lograrlo, el Estado a través de la Fuerza Pública está obligado a defender la soberanía hasta en el lugar más recóndito del territorio nacional, y en tiempos de paz requiere prepararse para responder a cualquier intento de vulneración de su soberanía por parte de otros Estados o sujetos de la comunidad internacional.

## **LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE TODOS A MARCHAR**

El tercer escenario establece un gobierno completamente opuesto al planteado en el primer escenario, que reconoce en el uso legítimo de la Fuerza la forma de recuperar el orden público nacional y la institucionalidad del Estado. Es por ello que su política de seguridad y defensa nacional se limita en fortalecer los organismos de seguridad del Estado, aumentando el pie de fuerza e incrementando la inversión de recursos del presupuesto nacional en el sector defensa.

Con el desarrollo de este escenario se presenta un gobierno proactivo que busca debilitar a los actores ilegales a partir de acciones armadas o de la presión de la Fuerza Pública, con la finalidad de recuperar el control social de territorios que por un largo tiempo han sido del dominio de los actores ilegales. Pero retomar la institucionalidad no es la única prioridad, también lo es escindir las fuentes de financiación de los grupos ilegales, puesto que esas zonas son centros de operaciones de actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas y municiones, la minería ilegal, secuestros, extorsiones, entre otras (PNUD, 2003).

El aumento del pie fuerza radica en el incremento significativo de miembros de la Fuerza Pública, con el propósito de constituir unidades militares y puestos de policía en todo el territorio nacional. Su distribución se efectúa dándole prevalencia a aquellas zonas con mayor presencia de grupos ilegales o en donde el Estado no tiene representación mediante sus unidades. Para que el

Estado pueda establecer sus unidades, le incumbe verificar anticipadamente los territorios proclives al establecimiento de grupos armados por ser limítrofes o contar con recursos propicios para su financiación, a donde se puedan desplazar luego de la llegada de los agentes estatales, siendo en consecuencia lugares que no se deben descuidar; así que también es pertinente establecer organismos de seguridad del Estado en esas zonas y fortalecer con personal y recursos donde ya existe la presencia de los agentes del Estado.

El incremento del gasto en defensa y su prevalencia sobre otros, se determina no solamente en el sostenimiento de los hombres y mujeres que integran las fuerzas de seguridad del Estado. De la misma forma el incremento se dirige a la formación de infraestructura con el fin de hacer accesibles los lugares más apartados del territorio nacional a donde se requiere la presencia de los organismos del Estado, así mismo para la construcción de bases, puestos de mando y generar los servicios requeridos en las zonas, la capacitación del personal, la compra de armamento, vehículos, equipos de comunicaciones, entre otros recursos.

Instaladas las unidades o los organismos de seguridad del Estado en las zonas con presencia de grupos irregulares, se inicia una presión enfocada no solo en diezmar la subversión sino también a los grupos de autodefensas. Estos grupos ilícitos han provocado fuertes enfrentamiento y disputas territoriales, vulnerando los Derechos Humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario involucrando a pobladores en el conflicto. Como efecto de lo anterior al Estado le concierne dentro de su política de seguridad fijar los planes de protección a

la población en riesgo y víctima del conflicto, constatando que las acciones a ejecutar en contra de los grupos ilegales no afecten a la población civil y que en ningún momento constituyan una causal de desplazamiento.

Para que la presión del Estado tenga efectividad debe ir acompañada de la lucha frontal en contra del narcotráfico, es por ello necesario que dentro de la política de seguridad nacional, se estipule la erradicación de los cultivos de sustancias ilícitas y se impongan mayores controles en las zonas fronterizas para evitar el tráfico de esas sustancias. Además el aumento de esos controles en las fronteras permite frenar la entrada o salida de armas y municiones ilegales, facilitando de esta forma la reducción de ingresos destinados a la financiación de los grupos armados ilegales.

Desde este escenario el fin último es una política de seguridad y defensa nacional activa por parte del Estado enmarcada en las acciones militares, es que los grupos armados ilegales al versen reducidos por la vía militar y no contar con medios de financiación, dejen las armas y se desmovilicen comprendiendo que por las armas no van a doblegar la institucionalidad del Estado colombiano, y que finalmente accedan a un diálogo bajo las condiciones del gobierno.

Garantizada la seguridad por parte del Estado, la confianza inversionista aumenta y el sector productivo alcanza un buen desarrollo, de ahí que los organismos de seguridad del Estado

les corresponde cuidar la infraestructura vial, energética y cumplir con funciones de vigilancia generando las condiciones necesarias para el sostenimiento de la economía y del sector productivo, sin embargo a causa de ello no se debe desamparar a la población civil.

A nivel internacional desde este escenario, Colombia refleja una imagen cuestionada en materia de Derechos Humanos, pero a su vez se proyecta como un Estado soberano y fuerte capaz de proteger sus territorios, influyendo de tal forma en los actores de la comunidad internacional que tienen pretensiones sobre territorios nacionales o acudir a las vías de hecho.

## **LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL DESDE LA UNIÓN HACE LA FUERZA**

El cuarto escenario identifica la solución a la crisis del país en la unión de la población civil y no en el uso de la fuerza, pese a lo anterior para que la sociedad civil se pueda organizar y de esta manera participe en los asuntos públicos, promueva reformas sociales, políticas, valores democráticos y fortalezca el respeto por los Derechos Humanos, se requiere que el Estado le brinde las condiciones de seguridad necesarias.

Esto exige del Estado un acompañamiento permanente a las organizaciones civiles, sin que ello sea entendido como presión o intento dominio, con la finalidad de que los actores

armados no atenten contra la población civil. Se requiere que dicho acompañamiento sea en todos los niveles de organización ciudadana y se efectúe en la totalidad del territorio nacional, es decir, el Estado tiene la obligación de cobijar las organizaciones de la sociedad civil ubicadas en zonas urbanas y rurales a través de sus organismos de seguridad.

Del mismo modo, el Estado por medio de su Fuerza Pública debe mantener las acciones en contra del narcotráfico y cualquier forma de criminalidad, pues así exista la presión de la sociedad civil, el problema del narcotráfico es de ámbito internacional y mientras hayan compradores-consumidores se va continuar con la producción y comercialización de sustancias ilícitas, lo cual trae consigo la formación de bandas criminales, el tráfico ilegal de armas. Siendo situaciones que eminentemente atentan contra el orden público del Estado y la integridad y la tranquilidad de la población civil.

Desde la perspectiva de este escenario, la sociedad civil organizada en la unidad nacional y apoyada por el gobierno, genera reformas agrarias y sociales, que contemplan el regreso de los desplazados a sus lugares de origen y el establecimiento de condiciones viables para alcanzar el progreso económico y fortalecer el tejido social. Ello implica la responsabilidad del Estado de proteger a la población una vez retorne a los lugares de donde fue desplazada, evitando así que bandas criminales intenten despojar a la personas o las extorsionen para no arrebatarles sus cultivos. Es de recalcar que esta protección no debe ser exclusiva en las zonas rurales sino que también se dé en las ciudades, previniendo brotes de criminalidad.



Con la planeación de este escenario, la defensa nacional evoluciona acorde a las necesidades y situaciones que rodeen el panorama nacional e internacional, por ello es importante la preparación de la Fuerza Pública en tiempos de paz y fortalecer su presencia en las zonas de frontera, con el ánimo de evitar cualquier vulneración a la soberanía nacional por parte Estados o actores de la comunidad internacional. Además los controles en frontera previenen la realización de actividades ilícitas que pueden alterar el orden público nacional. Finalmente, una buena imagen de la seguridad nacional ante la comunidad internacional permite el aumento de la inversión extranjera, por lo que es importante que el Estado genere las condiciones para mantener activa la seguridad nacional.

## **CAPÍTULO V**

### **LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESCENARIO FAVORABLE PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL**

La planeación estratégica de la seguridad y la defensa nacional, debe partir del análisis de los factores que determinan el funcionamiento del orden público a nivel nacional y de los elementos que influyen en el ámbito internacional. Una vez analizados esos componentes hay que valorar el impacto que tienen, es decir, si se constituyen en una amenaza para la seguridad del Estado y si pueden permanecer o transformarse en un tiempo futuro. Acto seguido se procede a imaginar las acciones tendientes a responder y contrarrestar las amenazas, de esas alternativas se escoge la más favorable.

La selección del escenario más favorable, está en cabeza del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional quien presenta al Presidente de la República los conceptos sobre la viabilidad, efectividad y pertinencia del escenario para la preparación de la política de seguridad y defensa nacional.

La favorabilidad del escenario depende la concomitancia de aspectos como la capacidad disuasiva del escenario frente a la amenaza, la prevención de situaciones que alteren el orden público generando medidas de reacción, la integralidad de su direccionamiento hacia el ámbito nacional e internacional, la coordinación de las agencias de seguridad del Estado, la división de

los roles con el fin detallar las funciones de las Fuerzas Militares por un lado y por el otro de la Policía Nacional. La posibilidad de instituir una fluida economía de la defensa que no solo sea para sostener a los organismos de seguridad del Estado sino también para fortalecerlos con inversión destinada a la preparación y finalmente quizá el aspecto más importante, la posibilidad de crear un libro blanco en el que se diseñe una política de seguridad y defensa nacional a largo plazo no para un gobierno sino para el Estado .

Conocido el escenario más favorable, se efectúa una valoración prospectiva determinada en los actores sociales y en el entorno estratégico del escenario. Como el enfoque del escenario se divide en dos ámbitos, cada uno de ellos representa un entorno estratégico en el que convergen distintos actores.

## **ENTORNO NACIONAL**

El primer entorno es el nacional, aquí concurre como actor social el Estado integrado por sus ramas del Poder Público y organismos de seguridad, también se presenta como actor la sociedad civil y los grupos armados irregulares. En este entorno se estudian los fenómenos de criminalidad, violencia y todas aquellas conductas que atentan contra el orden público interno y la institucionalidad, por lo que se debe construir un futuro a partir de la atención de los fenómenos por medio de medidas que reaccionen y permitan avanzar frente a las amenazas del orden interno.

## **ENTORNO INTERNACIONAL**

El segundo entorno es el internacional, donde se presentan como actores sociales los Estados, las organizaciones multilaterales y demás sujetos del Derecho Internacional; la situación principal es la valoración de la imagen del Estado ante la comunidad internacional, dándole trascendencia a los Estados fronterizos con los que podrían surgir controversias o enfrentamientos por la soberanía de territorios. La construcción del futuro deseable, se da proyectando una imagen a la comunidad internacional que persuada acerca de la soberanía del Estado y de su fortaleza institucional.

Determinado el futuro a construir por medio del escenario, es oportuno concluir con la planificación de la gestión, fundamentándose principalmente en la designación de los recursos necesarios para implementar el escenario, verificando la disponibilidad de ellos, los efectos de su aplicación, así como también para la observación de posibles debilidades, durante el tiempo de su ejecución.

Finalizado todo este proceso, se puede aducir que se ha construido un escenario favorable para la seguridad y la defensa nacional; claro está, siempre y cuando sea acorde a la realidad del Estado y al contexto en que se desenvuelva.

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSIONES**

La planeación estratégica o por escenarios es una herramienta útil no solo para proyectar el funcionamiento de las organizaciones a largo plazo, sino también puede ser empleada en la consolidación de políticas de Estado como la de seguridad y defensa nacional, pues generaría a partir de la observación de la realidad y del entorno nacional e internacional múltiples alternativas, capaces de responder a los factores que afecten o amenacen la seguridad nacional en el futuro.

El proyecto Destino Colombia es un ejemplo fehaciente de la posibilidad de plantear escenarios enfocados a resolver situaciones y orientar acciones a futuro. Aunque este ejercicio se dirigió para crear cuatro posibles rumbos que podría tomar Colombia frente a la crisis política, social y económica, se puede inferir que cada uno de los escenarios afecta de manera directa o indirecta a la seguridad nacional, en el entendido de que plantea acciones como la formación de movimientos sociales de presión, el incremento de actores ilegales armados, la pérdida de territorios, el fortalecimiento de la Fuerza Pública, el diálogo, entre otras situaciones; que repercuten e influyen la política de seguridad del Estado obligándolo a ejercer una actitud proactiva o pasiva en la protección de la nación, del orden público, la institucionalidad o incluso de su soberanía.

En ese sentido Destino Colombia se presenta como una aproximación a la aplicación de la planeación de escenarios para la defensa, dejando de esta forma, en evidencia la debilidad del Estado al no formular una política clara de seguridad y defensa nacional y la falta de unos objetivos de Estado que puedan proyectarse en el tiempo. Adicionalmente dicha deficiencia se confirma con el hecho de que Destino Colombia es una iniciativa del sector privado y no del Estado, cuando la planeación de la política de seguridad y defensa nacional es una función exclusiva del Estado, en cabeza del Presidente de la República previamente asesorado por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, conforme lo indica el mismo marco normativo.

Por lo anterior, al Estado le corresponde identificar una vez efectúe el ejercicio de planeación, el escenario más favorable para la seguridad y defensa nacional. Sin embargo, la selección de esa alternativa depende la convergencia de aspectos como la capacidad disuasiva frente a la amenaza, la prevención de situaciones que alteren el orden público, la coordinación de las agencias de seguridad del Estado y la división de sus roles, la posibilidad de instituir una fluida economía de la defensa sosteniendo la seguridad del Estado e invirtiendo en ella y finalmente la más importante, la posibilidad de constituir una verdadera política de seguridad y defensa nacional con efectos a largo plazo que sea para el Estado y no para un gobierno.

## RECOMENDACIONES

Es realmente importante que en Colombia el alto gobierno nacional, el Consejo de Seguridad Nacional junto con todos los miembros del sector defensa, efectúen este ejercicio de planeación con el fin de crear un escenario que permita delimitar con claridad una política de seguridad y defensa coherente a una política de Estado, que sea proyectada a largo plazo y no para solucionar situaciones coyunturales o circunstanciales de los gobiernos de turno.

De igual manera que en el desarrollo de este ejercicio se tenga precisión sobre los fenómenos que puedan influir a futuro en el panorama nacional e internacional y se aplique junto con la planeación estratégica, la prospectiva estratégica y la planificación de gestión. Todo ello con el ánimo de constituir un escenario que valore el papel de los actores sociales frente a la seguridad nacional, los entornos estratégicos en los que se deben generar las condiciones de viabilidad; de cuya relación se determina el futuro construible.

Es necesario establecer el futuro deseable al que se quiera llegar en materia de seguridad y defensa nacional, considerando para ello las fortalezas y debilidades de los escenarios posibles, que permitan a través de la gestión de medios y recursos corregir los defectos y lograr las mejoras en el sistema de defensa nacional mediante la implementación de ese escenario deseable.

El escenario deseable, sin duda alguna debe considerar la posibilidad de la creación y adopción de un libro blanco, tal y como lo han hecho países Latinoamericanos como Brasil y Chile, los cuales han institucionalizado en sus Estados aspectos del sistema de la defensa nacional tan importantes como; la estrategia, el planeamiento, el presupuesto y el equipamiento de las Fuerzas Armadas, lo cual redundaría en el diseño e implementación de una política seria en seguridad y defensa nacional a largo plazo, que perdure en la institucionalidad del Estado y que se caracterice por su integralidad y solidez, corrigiendo de esta forma el principal problema que tiene la seguridad y defensa nacional de ser una un instrumento político para pasar a convertirse en lo que objetivamente debe ser: una herramienta de protección del Estado.



## REFERENCIAS

- Aguilar, C. (2000). La necesidad de la planeación estratégica en las organizaciones industriales modernas. *Temas de Ciencia y Tecnología* 4(11), 17-28.
- Castaño, G. (2004). *Seminario de Teoría Administrativa. La Planeación*. Recuperado de: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010014/Contenidos/Capitulos%20PDF/CAPITULO%201.pdf>
- Davis, G. (2003). Creando escenarios para el futuro. *Revista de la Universidad de Guadalajara*, (26). Recuperado de: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug26/art4dossier26.html>
- De León, A., & Díez, E. (2000). *Destino Colombia 1997-2000: Un Tesoro por Descubrir. Historia de Aprendizaje preparada para el PNUD*. Bogotá. PNUD.
- Godet, M., Buisán, E., & Posiello, J. (1995). *De la anticipación a la acción: Manual de prospectiva y estrategia*. México: Alfaomega.
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Recuperado de: [http://citep.rec.uba.ar/ubatic/wpontent/uploads/2011/06/ProspectivaHerramientas\\_godet.pdf](http://citep.rec.uba.ar/ubatic/wpontent/uploads/2011/06/ProspectivaHerramientas_godet.pdf)
- Grupo Destino Colombia. (1998). *Destino Colombia Proceso de Planeación por Escenarios*. Recuperado de: <http://www.generonconsulting.com/publications/papers/pdfs/EscenariosDestinoColombia.pdf>
- Kahane, A. (1998). *Destino Colombia: a scenario-planning process for the new millennium*. GBN Deeper News. Recuperado de: <http://reospartners.com/publication-view/43>

Kahane, A. (1998). *Destino Colombia: hacia un nuevo milenio. Proceso de planeación por escenarios*. Bogotá.

Kahane, A. (1999). *Changing the Winds Whole Earth*. (96), 82-88. Recuperado de: <http://www.wholeearth.com/issue/2096/article/71/changing.the.winds>

Lerner, A. (1999). *Brief History of Strategic Planning*. Recuperado de: <http://www.des.calstate.edu/history.html>

Martínez, F. (1994). *Planeación estratégica creativa*. México D.F.: PAC.

Medina, J., & Ortigón, E. (2007). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, (51). Santiago: CEPAL

Mójica, F. (2006). Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica. *Revista Med*, 14 (1), 122-131.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2003). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003. Capítulo 2, Expansión: La guerra en las regiones*. Recuperado de: [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/capitulo\\_2.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/capitulo_2.pdf)

Rettberg, A. (2006). *Destino Colombia: Crónica y evaluación de un ejercicio de participación de líderes de la sociedad civil en el diseño de escenarios futuros*. Bogotá: Universidad de los Andes, CESO, Programa de Investigación sobre Construcción de Paz en Colombia.

Schmalbach, J., Herrera, T., & Ávila, F. (2010). La planeación por escenarios: Revisión de conceptos y propuestas metodológicas. *Prospectiva*, 8(2), 21-29.

Schwartz, P. (2011). La planificación estratégica por escenarios. *Cuadernos de Administración*, 14(21), 201-225.

Steiner, G. (1998). Planeación estratégica. 23Ed. México D.F.: Cecsá.