

La política de seguridad democrática como fuente de seguridad ontológica para Colombia¹

MÓNICA ANDREA PEÑA ARAÚJO^{2,*}

Resumen

Es importante tener en cuenta que la construcción de seguridad no se limita únicamente a la garantía de condiciones físicas sino también ontológicas, y que, el ámbito nacional e internacional, al estar sujetos a un proceso de cambio constante, generan vacíos cognitivos en los actores estatales. Estos vacíos cognitivos disminuyen la capacidad de predicción en un contexto de interacción y aumentan, a su vez, los costos de transacción derivados del procesamiento de las amenazas y las posibles respuestas frente a estas. De esta forma, aunque la esfera de la seguridad ontológica es un campo que generalmente no es considerado dentro de la estructura de intereses de las entidades estatales, esta constituye un factor esencial en el interés nacional, y en la percepción de amenazas por parte de estas.

Dada la profundización de la investigación con respecto al impacto de la Política de Seguridad Democrática en el panorama político y social del país, desde la perspectiva de la seguridad tradicional, es pertinente analizar los efectos generados en términos de la seguridad ontológica, teniendo en cuenta la incidencia que tuvo esta al reafirmar la condición de

¹ Artículo de Investigación de la Línea Desarrollo Económico de la ESICI.

² Profesional en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Asistente de investigación CIGA,

* mandrea.pena@gmail.com.

Fecha de recepción:
14 de noviembre de 2015

Fecha de aceptación:
2 de febrero de 2016

Para citar este artículo:
Peña, M. (2016). La política de seguridad democrática como fuente de seguridad ontológica para Colombia. *Perspectivas en inteligencia*, 8(17), pp. 85-101.

identificación de Colombia como un Estado Social de Derecho efectivo en el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

Palabras claves: política de seguridad democrática, seguridad ontológica.

Clasificación JEL: H56, H57.

Abstract

It is important to note that building security is not limited to guarantee Physical conditions, but also Ontological conditions. The national and international levels, to be subject to a constant process of change, generate cognitive gaps in State's actors. These cognitive gaps decrease predictability in a context of interaction and increases transaction cost of processing the threats and possible responses to them. Although, the field of Ontological Security is a field that is generally not considered within the framework of interest of State agencies, it is an essential factor in the national interest and the perception of threats from them.

Given the deepening of research on the impact of the Democratic Security Policy in the political and social development of the country from the perspective of traditional security. It is appropriate to examine the effects generated in terms of Ontological Security, taking into account the effect that it was reaffirming the status of the identification of Colombia as an effective rule of law in compliance with constitutional provisions.

Key words: democratic security policy, ontological security.

Classification JEL: H56, H57.

Introducción

El objetivo de este artículo es identificar en qué medida la política de seguridad democrática se estableció como una fuente generadora de seguridad ontológica para Colombia bajo el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez. En este sentido, es importante empezar señalando la evolución que ha tenido el concepto de seguridad después del fin de la Guerra Fría, para después destacar la diferencia y relevancia que tiene la seguridad ontológica, en relación con la seguridad analizada desde una perspectiva tradicional. Esto, con el fin de reconocer los mecanismos por medio de los cuales el establecimiento de la Política de Seguridad Democrática aportó a la construcción de condiciones de seguridad ontológica para el Estado colombiano a partir del año 2002.

Con el fin de la Guerra Fría, se dio un cambio en la agenda de seguridad internacional de acuerdo con la percepción de nuevas amenazas y desafíos, a partir de los cuales se da el surgimiento del concepto de seguridad humana (IDH, 1994), en el cual es el individuo, como parte fundamental del Estado, quien debe ser protegido de las amenazas que generen una posible vulnerabilidad para este. De acuerdo con lo anterior, la paz debe ser abordada desde dos sentidos: “el primero hace referencia a la libertad ante los miedos (es decir, la eliminación del uso de la fuerza y de la violencia –así como la amenaza de su uso– de la vida diaria de las personas), y el segundo, a la libertad ante las necesidades (o, dicho de otra manera, el establecimiento de las condiciones de vida necesarias en términos económicos, alimenticios, sociales, ambientales y de salud)” (Morillas, 2007, p.2).

Sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, además de los factores señalados en la redefinición del concepto de seguridad después del fin de la Guerra Fría, se establecieron nuevas prioridades determinadas por el auge de formas privadas de violencia empleadas por grupos armados no estatales, tales como las guerrillas o las redes terroristas. Es así como a partir de este momento, las amenazas, en su mayoría, van a estar representadas por los conflictos intraestatales, en donde la población civil se va a ver fuertemente afectada, así como por los abusos de derechos humanos y el genocidio; la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las armas nucleares, químicas y biológicas; el terrorismo internacional; y la delincuencia transnacional organizada (United Nations, 2004).

A lo largo de la historia, la seguridad siempre ha constituido un tema fundamental dentro de la estructura de intereses de las entidades estatales. Lo anterior, teniendo en cuenta el carácter anárquico del sistema internacional (Waltz,

1988), y los posibles riesgos que se derivan de esta condición, al no tener una autoridad superior que regule el comportamiento de los actores y que defina estructuras a partir de las cuales sea posible el establecimiento de patrones de predictibilidad. En este sentido, es importante destacar que, aunque el concepto de seguridad ontológica ha sido relegado dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, este representa un campo de análisis prioritario para entender las razones por las cuales ciertos Estados toman determinados cursos de acción, de acuerdo con el factor identitario y el interés nacional de los mismos.

Seguridad tradicional vs. seguridad ontológica

En términos generales, la seguridad está relacionada con la percepción de amenazas de acuerdo con diversos temas como: la economía, el aspecto social, los conflictos interestatales, los conflictos internos, la proliferación de armas nucleares, el terrorismo y el crimen organizado, entre otros. De acuerdo con esto, la definición teórica de seguridad hace referencia a la disminución de amenazas hacia valores prioritarios, especialmente aquellos que amenazan la supervivencia de un objeto referente en un futuro cercano (Williams, 2008, p.5). Sin embargo, más allá de la garantía de supervivencia, identificada como el principal objeto referente para un Estado, la capacidad de predicción frente a determinadas condiciones y un reconocimiento por parte de los otros en relación con la identidad propia, suponen aspectos fundamentales en el proceso de decisión y la estructura de acción de un actor estatal.

De esta forma, dentro de las diferencias que existen entre la seguridad entendida desde una perspectiva tradicional y la seguridad ontológica como tal, se destaca el principal objeto referente que se pretende proteger. Esto, teniendo en cuenta que en el primer caso la meta más importante es la garantía de la supervivencia, mientras que, en la seguridad ontológica, la misma condición de ser, el reconocimiento y la percepción por parte de los otros en un contexto de interacción y de intersubjetividad, representan elementos esenciales en la consideración de un escenario de seguridad (Steele, 2008, p.52). Desde este enfoque, la estructura de los agentes va a estar determinada por las rutinas y la propia identidad, y no por la distribución de poder, como generalmente es interpretada.

Al establecer esquemas de rutinas comportamentales se promueve la reducción de costos de transacción frente a determinadas condiciones contextuales que, si bien, pueden experimentar variaciones en su desarrollo, siempre van a conservar ciertas características que es posible enfrentar desde la implementación de respuestas coordinadas con antelación. Con respecto a

la fuente de inseguridad, dentro de un esquema de análisis tradicional, esta se evidencia en el miedo generado durante la confrontación de las amenazas y en el daño físico que se puede generar como producto de la toma de una mala decisión. Mientras que, desde el esquema de la seguridad ontológica, la ansiedad y la incapacidad de predicción frente a determinadas condiciones contextuales, representa un vacío cognitivo que amenaza ciertos valores o incluso la misma supervivencia del Estado.

Desde la perspectiva tradicional de la seguridad, se les otorga mayor énfasis a las capacidades físicas de las entidades estatales. Tanto así que, los resultados generados a partir de los procesos de decisión son analizados en relación al peligro, las muertes, y al cambio en la distribución de capacidades físicas; mientras que, bajo el enfoque de la seguridad ontológica, las capacidades ideacionales se van a establecer como aspectos prioritarios. Razón por la cual, los resultados ya no van a ser interpretados en torno a las deficiencias o fortalezas físicas, sino a las diferencias entre la narrativa del Estado y los patrones comportamentales del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos del desarrollo de este artículo, la seguridad ontológica va a ser entendida como: “la condición que se obtiene cuando un actor tiene expectativas confiables, incluso si son probabilidades acerca de los medios y los fines de las relaciones que gobiernan su vida social” (Mitzen, 2006, p.345). Al analizar el impacto de la política de seguridad democrática desde el enfoque de la seguridad ontológica, no se asume que esta sea más importante en relación con la seguridad tradicional, ni que garantice las condiciones para esta última.

Contexto de seguridad en Colombia de cara al nuevo milenio

El contexto de seguridad en Colombia, al inicio del nuevo de milenio, se caracterizó por una degradación en la calidad de vida de la población, derivada del incremento de las dinámicas de violencia, enmarcadas en el progreso alcanzado por los grupos armados al margen de la ley, durante la década de los noventa. Situación que generó diversas consecuencias sociales, políticas y económicas para el país; las cuales, al ser ampliamente conocidas en el escenario internacional promovieron el establecimiento de patrones de identificación negativa frente a la condición de Colombia como Estado social de derecho.

Dentro de los grupos armados al margen de la ley que adquirieron mayor protagonismo durante los años noventa, se destacan: las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia (FARC). Esto como producto de la implementación de ciertas medidas planteadas en la séptima conferencia guerrillera llevada a cabo en mayo de 1982, en donde se señaló la estrategia de guerra popular prolongada y específicamente la táctica de guerra de guerrillas como la forma de acción frente al Estado colombiano bajo un contexto de guerra asimétrica. Es así como a partir de este momento, las FARC empiezan a emplear con mayor frecuencia el ataque deliberado a la población civil, el uso del secuestro y la extorsión, y la implementación de atentados terroristas, como recursos doctrinales que van a ser reconocidos como elementos característicos de este grupo armado hasta la actualidad. De esta forma, el crecimiento progresivo de este grupo guerrillero se evidenció en el paso de “7 frentes y 850 hombres en 1978, a más de 16.000 hombres repartidos en 66 frentes en el año 2000” (Sánchez Torres, Díaz, Fornizano, 20 de marzo de 2003, p.11).

Ligado a esto, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), al igual que la guerrilla de las FARC, experimentó un crecimiento exponencial desde 1984, momento en el cual contaba con alrededor de 350 hombres, pasando a 4.500, distribuidos en 42 frentes, para el año 2000 (Sánchez Torres, Díaz & Fornizano, 20 de marzo de 2003, p. 13). Es pertinente destacar que, como principal fuente de negociación, las guerrillas emplean en mayor o menor medida, métodos como el narcotráfico (Mujica, 1° de octubre de 1996, p.1) y la extorsión. Lo cual, dentro diversas consecuencias, derivadas de esta situación, generó una afectación en la consolidación de capital humano y, por lo tanto, en el establecimiento de condiciones óptimas para el desarrollo económico y social a mediano y largo plazo en el país.

Por otra parte, la presencia de grupos de autodefensa dentro del panorama político y social de Colombia durante la década de los noventa, aparte de la complejización del problema de violencia, generó como consecuencia el desencadenamiento de efectos psicológicos adversos en la población colombiana y un proceso de deslegitimación de las instituciones estatales, como producto del escándalo de parapolítica dado a conocer a la luz pública tiempo después.

Así pues, desde el enfoque de la seguridad ontológica, las consecuencias que se dieron como producto de la exacerbación de la violencia durante la década de los noventa, tuvieron incidencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En alusión al ámbito nacional, se destaca la modificación de las pautas comportamentales y de las estructuras de rutinización de la población colombiana. Lo anterior, teniendo en cuenta el proceso de desplazamiento y las secuelas derivadas del fenómeno de teatralización de la violencia. Con respecto al proceso de desplazamiento, las secuelas se evidencian tanto en las personas

que se vieron obligadas a restablecerse en nuevos territorios, ya que se dio un cambio drástico en las condiciones de vida a las que estaban acostumbrados, como en la población receptora, cuyos lazos sociales y económicos se vieron afectados a partir de esto.

En cuanto al fenómeno de teatralización de la violencia, este hace referencia a los medios de presión ejercidos en la población por parte de los grupos guerrilleros y de autodefensa, a través de la ejecución de asesinatos con impacto visual y psicológico, con el fin de buscar una forma de internalización de las reglas y los esquemas de comportamiento impartidos por dichos grupos. En este sentido, se creó un vacío cognitivo en la población afectada en relación a cómo debe actuar el individuo y a cómo debe identificarse a sí mismo, dentro de un marco de elementos normativos paralelos entre las leyes consagradas constitucionalmente y las reglas informalmente impuestas.

Todo lo anterior generó un impacto en la percepción de la población colombiana con respecto al índice de inseguridad, que para el año 2004 estaba alrededor del 40.2% (Rodríguez & Seligson, agosto de 2010, p.130), afectando la consideración del Estado como una institución efectiva en la garantía de las condiciones de seguridad. Ligado a esto, es importante mencionar que, aunque el “acuerdo de Ralito” fue suscrito en el año 2001 por personajes políticos y líderes de autodefensa (*El País*, 2007), no fue sino hasta el año 2007 que el tema de la parapolítica adquirió importancia para la opinión pública, a partir de la entrega de dicho documento por parte de la Fiscalía General de la Nación a la Corte Suprema de Justicia. Esta situación se vio evidenciada en el índice de percepción de corrupción que pasó de 74.0% en el año 2007 a 77.1% en el 2009.

Con respecto a la incidencia del fenómeno de la violencia en el ámbito internacional, se dio un establecimiento de patrones de identificación negativa, que generaron como consecuencia un impacto social y económico en el país. Situación que se manifestó en las posiciones oficiales de diferentes organizaciones, tales como las Naciones Unidas, en cuyo informe de derechos humanos presentado en 1999 se planteó un panorama del contexto colombiano caracterizado por la ejecución sistemática de masacres, torturas, desapariciones forzadas, desplazamientos masivos y toma de rehenes (ONU, 1999, p.33). Además de esto, en el informe, se señala un factor de convivencia entre los paramilitares y la fuerza pública en departamentos como Antioquia, Santander y Chocó.

En este sentido, la proyección de Colombia como un país azotado por la violencia, no solo se dio en relación con la presencia de grupos armados al margen de la ley, y con las actividades delictivas ligadas a estos, sino también,

en relación con un patrón comportamental pasivo de la Fuerza Pública y las autoridades competentes frente a dichas condiciones. En concordancia con esto, la posición de países como Estados Unidos con respecto a la situación de los derechos humanos en Colombia señalaba que:

The Government continued to face a serious challenge to its control over the national territory, as long standing and widespread internal armed conflict and rampant violence--both political and criminal--persisted. The principal participants were government security forces, paramilitary groups, guerrillas, and narcotics traffickers. In some areas government forces were engaged in combat with guerrillas or narcotics traffickers, while in others paramilitary groups fought guerrillas, and in still others guerrillas attacked demobilized members of rival guerrilla factions. Paramilitary groups and guerrillas attacked at increasing levels unarmed civilians suspected of loyalty to an opposing party in the conflict. (U.S Department Of State, 2000)

El deterioro de la imagen de Colombia, tanto a nivel nacional como internacional, terminó afectando la credibilidad del Estado como una institución eficiente en cuanto al cumplimiento de las garantías constitucionales, y a la promoción de una cultura política, caracterizada por la primacía de las reglas informalmente impuestas, sobre las leyes consagradas formalmente de acuerdo con un principio democrático.

La política de seguridad democrática

Con el fin de analizar la Política de Seguridad Democrática, desde la perspectiva de la seguridad ontológica, es necesario empezar destacando la importancia que tiene el empleo de la narrativa biográfica como una forma de justificación del comportamiento y de las decisiones tomadas por las entidades Estatales (Steele, 2008, p.13). En el caso colombiano, el diálogo llevado a cabo durante el gobierno de Andrés Pastrana entre 1998 y 2002, representa un acontecimiento fundamental dentro de la narrativa biográfica implementada por el ex presidente Uribe desde el momento de su campaña electoral. Este diálogo se caracterizó por una excesiva confianza por parte del gobierno, evidenciada en el establecimiento de condiciones tales como la zona de despeje, sin la exigencia previa de un cese al fuego (Arias, 2008, p.21), y por la falta de voluntad política de las FARC, quienes aprovecharon dichas condiciones para reorganizarse y fortalecerse.

A partir de este acontecimiento, se generó un reajuste cognitivo tanto para el Estado colombiano como para gran parte de la población, los cuales identificaban la salida política al conflicto armado como una posibilidad poco

viable. Es así como la Política de Defensa y Seguridad Democrática, surge de un descontento generalizado con las políticas de seguridad que hasta el momento habían sido ineficientes, y que, por el contrario, habían favorecido el crecimiento y el fortalecimiento de las estructuras armadas ilegales, especialmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

De esta manera, dentro del documento oficial del Ministerio de Defensa se señala que: “El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003). El desarrollo de este objetivo y de la política en general, se da de acuerdo con un nuevo marco discursivo, por medio del cual, se establecen factores de identificación compartida que promueven una estructura de interacción, consolidada a partir de la dicotomía de un ellos y un nosotros (Van Dijk, 1996, p.27). Haciendo alusión a los grupos armados ilegales y al Estado colombiano, respectivamente.

De acuerdo con esto, es importante tener en cuenta que: “the discourses are composed of linguistic and nonlinguistic (that is to say, material) practices, both of which are indispensable to the production of worlds and of insecurity” (Weldes, Laffey & Duvall, 1999, p.16). En términos lingüísticos, los discursos constituyen el medio por el cual se construyen categorías, tales como la sensación de amenaza, mientras que desde la consideración no- lingüística, se diseñan y se llevan a cabo respuestas coordinadas frente a dichas categorías.

Bajo el marco de la Política de Seguridad Democrática, las amenazas como elementos lingüísticos van a ser consideradas en relación con la capacidad de afección hacia las instituciones democráticas y hacia la vida de los colombianos. El terrorismo se identifica, entonces, como una amenaza prioritaria para Colombia, teniendo en cuenta que es el método más empleado por los grupos armados ilegales para desestabilizar al país, y que, de este, se derivan diversas consecuencias tales como el desplazamiento, la muerte de civiles, soldados y policías, y el impacto a la infraestructura económica, entre otras. Además del terrorismo, dentro de la Política de Seguridad Democrática, se señalan como amenazas: el negocio de las drogas ilícitas; las finanzas ilícitas; el tráfico de armas, municiones y explosivos; el secuestro; la extorsión y el homicidio.

Sin embargo, es evidente que, durante el periodo presidencial de Uribe, el terrorismo fue un tema prioritario, teniendo en cuenta la calificación que se le dio a las FARC como grupo terrorista. Como justificación a esta determinación,

en el discurso del ex presidente, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2003, este planteó: “cuando hay un Estado constituido institucionalmente para garantizar el ejercicio pleno de la democracia, no se puede admitir la legitimidad de la oposición armada” (discurso del ex presidente Álvaro Uribe citado por Libardo Botero, 2003, p.26). Esta afirmación demuestra la importancia que tiene la condición de identificación de Colombia como un Estado democrático y pluralista por parte de los otros países en el sistema internacional dentro del marco de la Política de Seguridad Democrática.

Ligado a esto, en el foro: “¿Amenaza terrorista o conflicto armado?”, realizado en el año 2005, el expresidente Uribe destacó:

La política de seguridad nuestra es Democrática, justamente porque [...] es una política para profundizar la democracia, para permitir que en esa democracia se practique el pluralismo, para proteger a todos los ciudadanos, independientemente de su identificación o de sus diferencias ideológicas con el Gobierno, independientemente de su estatus social o económico. Para proteger por igual al líder sindical que al líder gremial, al empresario que al trabajador. (palabras del ex presidente Álvaro Uribe citadas por Libardo Botero, 2005, p.31)

Es así como, en términos lingüísticos, el discurso de la Política de Seguridad Democrática construye la categoría de amenaza de acuerdo con un reconocimiento de la identidad colombiana, basado en la disposición Constitucional consagrada en el artículo cuarto de la misma, en donde se señala:

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (artículo N° 1, Constitución Política de Colombia, 1991)

En relación con el aspecto no lingüístico (prácticas materiales) del discurso, la Política de Seguridad Democrática planteó seis líneas de acción de acuerdo con los objetivos estratégicos, establecidos a partir del reconocimiento de amenazas concretas. Estos objetivos fueron: la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia, el mantenimiento de una capacidad disuasiva, y la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Con respecto al primer objetivo, la estrategia que se implementó para el logro de este consistía en la recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en el país. Como evidencia de ello, esta institución, “pasó de contar con 313.406 efectivos en el

año 2002 a tener 431.571 en el año 2008” (Munevar, 2010). Lo cual, además de generar condiciones de seguridad física, representó una forma de identificación positiva tanto a nivel nacional como internacional, considerando que durante la década de los noventa se tenía la percepción de una ausencia de la Fuerza Pública en algunas zonas del territorio por parte de la población colombiana.

Bajo este marco de análisis, es importante destacar también el segundo objetivo estratégico, dirigido a la protección de la población. Para el cumplimiento de este objetivo, se buscaba lograr: la desarticulación de las organizaciones terroristas; la reducción del secuestro y la extorsión; la reducción del homicidio; la prevención del desplazamiento forzoso y facilitación del retorno de la población desplazada a sus lugares de origen; y la reincorporación a la vida civil de las organizaciones, grupos o individuos que desistieron de la violencia. En este sentido, independientemente del grado de cumplimiento de estas consideraciones desde un punto vista estadístico, la disposición de actividades para la reincorporación tanto de las víctimas como de los victimarios del conflicto representa una forma de coordinación de respuestas frente a escenarios que generan una condición de incertidumbre, en la cual, los individuos no saben cómo actuar ni cómo identificarse en relación con los otros.

De acuerdo con lo anterior, las líneas de acción comprendidas en la Política de Seguridad Democrática van a ser entendidas como el mecanismo mediante el cual se consolidan patrones de rutinización que aportan a la construcción de una capacidad de predicción frente a unas amenazas y unos objetivos concretos.

Líneas de acción como mecanismos de rutinización

Una de las razones principales por las cuales se da una ausencia de capacidad de predicción de los Estados en relación con determinado contexto, es la falta de sinergia entre las instituciones del mismo. La Política de Seguridad Democrática planteó como primera línea de acción, la coordinación de la acción del Estado. Disposición mediante la cual, se buscaba articular las funciones de la Fuerza Pública con las demás ramas del poder a través del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional. En este sentido, la expedición de directrices y responsabilidades específicas en un ámbito nacional, regional y local, se traducen en una reducción de costos de transacción, derivados tanto del procesamiento de las amenazas como de la identificación de las dependencias competentes, en un marco coyuntural en el que la violencia se presentaba como un flagelo constante o incluso cotidiano. Además, es importante destacar que los desafíos que caracterizan la esfera urbana se diferencian de los riesgos que se dan en la

esfera rural, razón por la cual, las respuestas y estrategias deben ser diseñadas de acuerdo con las especificidades propias de las condiciones coyunturales.

Como parte de las instituciones involucradas en este proceso de coordinación, la Junta de Inteligencia Conjunta se estableció como un órgano prioritario en la consecución de los objetivos de la Política de Seguridad Democrática. Dentro del documento oficial, se señalaba que la responsabilidad de la Junta de Inteligencia Conjunta era la de:

Producir análisis consolidados de inteligencia estratégica, para que el presidente de la República y el Ministro de Defensa tuvieran la información necesaria para la toma de decisiones; de traducir en requerimientos de inteligencia las políticas de seguridad del Gobierno; y de coordinar la distribución de tareas, promoviendo la especialización y evitando así la duplicidad de esfuerzos.

La inteligencia representa un elemento fundamental en la obtención de condiciones de seguridad ontológica, teniendo en cuenta que, es por medio de la recolección, el análisis, la evaluación y la interpretación de la información (Ugarte, diciembre de 2005, p.2), que se diseñan estrategias efectivas para el logro de determinados objetivos. La capacidad de predicción y el planteamiento de la hipótesis permite la planeación de posibles cursos de acción a partir del aprovechamiento de los procesos de aprendizaje, lo cual va a aportar a la construcción de un proceso de rutinización en relación con cada uno de estos, logrando así una disminución de la sensación de ansiedad generada como producto de la incertidumbre.

La segunda línea de acción comprendida en la Política de Seguridad Democrática está dirigida al fortalecimiento de las instituciones del Estado. Para lo cual, se planteó el mejoramiento del sistema judicial a través del ordenamiento de prioridades en la lucha contra el crimen. La formulación de una política integral en relación con el terrorismo y el narcotráfico, así como el endurecimiento de las penas para estos actos delictivos, suponen el establecimiento de un orden cognitivo manifestado en la disposición de respuestas coordinadas con antelación frente a ciertas pautas comportamentales que, dentro del esquema constitucional colombiano, se reconocen como actividades ilícitas.

La tercera y la cuarta línea de acción, correspondientes a la consolidación del control territorial y a la protección de los ciudadanos, y la infraestructura de la nación, se ejecutarían de acuerdo con la Política de Seguridad Democrática, a partir del esfuerzo en la articulación de las instituciones del Estado y de la localización de las zonas de amenazas. Posteriormente, se buscaría restablecer

los patrones comportamentales por medio del funcionamiento normal de la administración de la justicia y de la implementación de programas de recuperación, que inicialmente serían llevados a cabo en los municipios de Arauca y de Bolívar (Presidencia de la República & Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

Dentro del proceso de construcción del esquema de rutinización, la protección de las víctimas del desplazamiento forzoso se identifica como un aspecto prioritario, ya que este es el grupo poblacional que experimentó directamente la sensación de ansiedad a raíz de las consecuencias del conflicto armado. Dicha sensación se genera como producto de situaciones críticas³, en las que se amenaza la identidad de los actores, dada la presencia de una condición de impredecibilidad con respecto a determinadas situaciones. En este sentido es pertinente señalar que, entre septiembre de 1995 y junio de 2003 se registraron 1,148,696 personas desplazadas (Forero, 22 de septiembre de 2003, p.2), las cuales en su mayoría fueron mujeres (ACNUR, 2009, p.1).

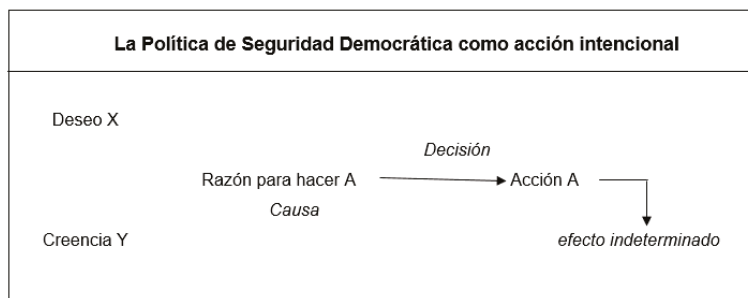
Finalmente, en alusión a la quinta y sexta línea de acción, dirigidas a la cooperación para la seguridad y la comunicación de las políticas y acciones del Estado, las medidas de prevención son las que vienen a establecerse como mecanismos de generación de condiciones de predictibilidad. A través de la información aportada por las redes cooperantes en zonas urbanas y rurales, se proyectan posibles cursos de acción y se implementan respuestas que, al estar diseñadas de acuerdo con ciertas condiciones, deberían producir resultados exitosos en términos de la garantía de seguridad para la población colombiana.

Impacto de la Política de Seguridad Democrática

La Política de Seguridad Democrática se implementó como producto de una acción intencional entendida como: “una acción causada por razones. Las razones están compuestas por deseos y creencias; el deseo de X y la creencia de que la acción A conduce a X, es una razón que causa la acción A” (Abitbol & Botero, julio-diciembre de 2005, p.134); sin embargo, esta consideración no se puede identificar como un modelo causal, teniendo en cuenta que los efectos de la acción siempre van a ser indeterminados.

³ Las situaciones críticas se definen como: “circumstances of a radical disjuncture of an unpredictable kind which affect substantial numbers of individuals, situations that threaten or destroy the certitudes of institutionalized routines” (Steele, 2008, p. 51).

En el caso de la Política de seguridad Democrática, el deseo del gobierno colombiano, en cabeza del ex presidente Álvaro Uribe, era reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, lo que en relación a la creencia de una debilidad del Estado frente a los grupos armados ilegales, llevó a implementar: el “ejercicio severo de la autoridad para restablecer el orden con apego irrestricto, incondicional a los Derechos Humanos, a la Constitución, al pluralismo democrático” (discurso del ex presidente Álvaro Uribe citado por Libardo Botero, 2003, p.26), como una acción que buscaba satisfacer las razones por medio de las cuales se dio el proceso de toma de decisión que sirvió como base para el diseño de la política.



Deseo X: reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio colombiano.

Creencia Y: percepción de la debilidad del Estado frente a los grupos armados ilegales como la causa de la exacerbación del conflicto armado.

Acción A: implementación del método del ejercicio severo de la autoridad para restablecer el orden con apego irrestricto, incondicional a los Derechos Humanos, a la Constitución, al pluralismo democrático.

FIGURA 1. La Política de Seguridad Democrática como acción intencional ■

Fuente: elaboración propia, basado en: Abitbol & Botero, julio-diciembre de 2005, p. 139.

Desde la perspectiva de la seguridad ontológica, la implementación de la Política de Seguridad Democrática permitió el establecimiento de un orden cognitivo a partir de la disposición de unas líneas de acción, por medio de las cuales se señalaban las instituciones responsables y las funciones específicas frente a las diferentes dimensiones del fenómeno de la violencia. En este sentido, se generó la construcción de un sistema de confianza básico, entendido como: “a cognitive cocoon that bracket(s) on the level of practice (Knowledge of the) possible events which could threaten the bodily or psychological Integrity of the agent” (Mitzen, 2006, p.346).

A medida que dicho sistema de confianza se vio fortalecido, los cursos de acción del gobierno colombiano con respecto a la situación de seguridad se empezaron a dar fuera del nivel de escogencia consciente. Esto, teniendo en cuenta que

el esquema de rutinización estableció respuestas coordinadas, apoyadas en un proceso continuo de aprendizaje que facilitó la toma de decisiones, sin desconocer las especificidades propias del contexto y del momento.

Como evidencia de esto, al finalizar el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez en el año 2008, Colombia tenía el porcentaje de confianza más alto en el gobierno nacional, en relación con otros países de América Latina tales como Chile, Brasil y Argentina, entre otros (Higuera, enero de 2009, p.17). Sin embargo, en alusión a la salvedad que se había hecho al inicio de este artículo, la generación de condiciones de seguridad ontológica, no implica la garantía de condiciones de seguridad física, lo cual puede estar asociado a una reducción poco significativa de la percepción de inseguridad que pasó de estar en el año 2004 en 40.5% a 39.3% para el año 2008 (Rodríguez, octubre de 2008).

Conclusiones

La construcción de seguridad, analizada generalmente en términos de la garantía de condiciones físicas, abarca, además de estos elementos, el establecimiento de un contexto caracterizado por una estabilidad cognitiva que permita la disminución de la ansiedad en las entidades estatales. Es así como, en el caso colombiano, el establecimiento de una estabilidad cognitiva se evidenció como una prioridad a partir del final de la década de los noventa, momento en el cual el país se caracterizaba por tener una imagen negativa tanto en el ámbito nacional como internacional. Razón por la cual, se vio afectado el crecimiento económico y el desarrollo en general, produciéndose impactos incluso en el sector turístico.

La implementación de la Política de Seguridad Democrática aparte de generar condiciones de seguridad física condujo a un escenario de seguridad ontológica, determinado por la consolidación de una capacidad de predicción, derivada de una identificación concreta de amenazas de acuerdo con el nivel local, regional y nacional. Ligado a esto, la disposición de responsabilidades específicas para las instituciones competentes permitió la construcción de un esquema de rutinización que, al ser apoyado por los procesos de aprendizaje, y por la premeditación de cursos de acción aportados por el sistema de inteligencia, terminaron generando un incremento de la confianza en la garantía de las funciones constitucionales del Estado y de la Fuerza Pública.

Referencias

1. Abitbol, P.& Botero, F (jul-dic de 2005). Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente *Colombia internacional*, (62), 132-145. Recuperado de <http://132.248.9.34/hevila/Colombiainternacional/2005-06/no62/8.pdf>
2. ACNUR. (2009). Violencia de género y mujeres desplazadas. Recuperado de http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Violencia_de_genero_y_mujeres_desplazadas.pdf?view=1
3. Arias, O, G. I. (octubre de 2008). Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano. *Fundación: Ideas para la paz, Serie Working papers FIP* (4), 5-29. Recuperado de https://www.files.ethz.ch/isn/152333/mirada_atras_web.pdf
4. Madrid- Malo Garizábal, M.(ed.). (1 de septiembre de 2004). Artículo N°1. *Constitución política de Colombia* (1991). Bogotá D.C. Recuperada de http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/4_Nacionales/1_Normas_basicas/1_carta_politica/CONSTITUCION%20POL%CDTICA%20ACTUALIZADA-1.pdf
5. Botero, C, L.& Stiftung, K. A (2007). Discurso del Presidente de la República ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En *La estrategia terrorista*, 25-30. Linotipia Bolívar .
6. Botero, L. (2007). Exposición del Presidente Uribe en el foro: ¿Amenaza terrorista o conflicto interno? En *La estrategia terrorista*, 31-52. Linotipia, Bolívar.
7. Forero, E. (22 de septiembre de 2003). El desplazamiento interno forzado en Colombia. Washington, D.C *Ideas para la Paz*, 1-22. Recuperado de http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/edgar_forero.pdf
8. Higuera, L. (enero de 2009). Reporte de resultados de las encuestas LAPOP 2008. *Banco Interamericano de Desarrollo*, (669), 2-33. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1859134>
9. IDH. (1994). Nuevas dimensiones de la seguridad humana. 25-52. Recuperado de
10. http://iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/8dac83db-6da7-4d63-9d61-bc641d065d31.pdf
11. Mitzen, J. (2006). Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security dilemma. *European Journal of international relations*, 12(3), 341-370.DOI: 10.1177/1354066106067346. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066106067346>
12. Morillas, P. (2006). La seguridad internacional después de la guerra fría ¿Avanzando hacia una doctrina de seguridad humana? CIDOB, 1983-2006: nuevos tiempos, nuevas miradas (100).1-6. Recuperado de <http://studylib.es/doc/8507897/la-seguridad-internacional-despu%C3%A9s-de-la-guerra-fr%C3%ADa>
13. Mujica, M.E.& Thoumi, F. (1 de octubre de 1996). Las negociaciones de paz y la participación de las guerrillas colombianas en el narcotráfico. *Colombia Internacional*, (36), 1-7. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint36.1996.07>
14. Munevar, S. (2010). Un balance de la Política de Seguridad Democrática en Colombia. *Sécurité intérieure*.
15. Naciones Unidas (1999). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia. Recuperado de <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/43c8fd357faefa31802567590038c318?OpenDocument#chiv>
16. Presidencia de la República & Ministerio de Defensa Nacional (2003). Política de Defensa

- y Seguridad Democrática. Colombia. Recuperado de:
17. <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
 18. Rodríguez, R, J. C. & Seligson, M.A (octubre de 2008). El impacto de la gobernabilidad. *Cultura política de la democracia en Colombia. (2008)*, 5-335. Recuperado de <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/colombia-es.pdf>
 19. Rodríguez, R, J. C. & Seligson, M.A (agosto de 2010). Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. *Cultura política de la democracia en Colombia. (2010)*, 1-305, Recuperado de http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Cultura_politica_de_la_democracia_en_Colombia_2010.pdf.
 20. Sánchez Torres, F. J, Díaz, A.M. & Fornizano, M. (20 de marzo de 2003). Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial. Departamento Nacional de Planeación. Archivos de economía (219), 3-75. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/219.pdf>
 21. Steele, B. (2008). *Ontological Security in International Relations*. NY: Taylor & Francis Books.
 22. Ugarte, J. M. (diciembre de 2005). *La relación entre inteligencia y política: y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia*. Federation of American Scientist. Recuperado de <https://fas.org/irp/world/argentina/ugarte.pdf>
 23. United Nations. (2004). Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 1-129. Recuperado de <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.
 24. U.S Department of State. (2000). *Country Reports on Human Rights Practices*. Recuperado de http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/colombia.html
 25. Van Dijk, T. A. (1996). Análisis del discurso ideológico (Ramón Alvarado, Trad). *Programa de Estudios del Discurso*; Universidad de Amsterdam, Holanda. UAM-X, México. Comunicación y política. Versión 6. 15-43. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/An%E1lisis%20del%20discurso%20ideol%C3%B3gico.pdf>
 26. Waltz, K. (1988). Teoría de la política internacional. Buenos Aires: GEL.
 27. Weldes, J., Laffey, M., Gusterson, H. & Duvall, R (1999). Cultures of insecurity: States, Communities, and the Production of Danger. *University of Minnesota Press, Borderlines*, (14), 1-33. Recuperado de https://books.google.com.co/books/about/Cultures_of_Insecurity.html?id=LFMYzzIn330C&redir_esc=y
 28. Williams, P. (2008). *Security Studies: an introduction*. London and New York: Routledge (Taylor & Francis Group)

Bibliografía consultada

1. Arias, A. & Maldonado, H (febrero de 2004). "FARC terrorism in Colombia: a clustering analysis". Universidad de los Andes. *Documento CEDE 2004 (14)*, Bogotá,
2. Ataman, M. (2003, Fall). The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-States. *Turkish Journal of international relations*, Vol.2, No.1, 42-66.
3. Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511491252
4. Mantzavinos, C. (2001). *Individuals, Institutions and Markets*. UK New York: Cambridge University Press.