

Tipos de seguridad en Colombia.
La construcción de imágenes cognitivas (referencial global/sectorial) de los mediadores en
la formulación de las políticas públicas de Seguridad durante los periodos de gobierno
2003-2018

Juan Felipe Delgado Cerón

Universidad del Valle
Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos
Instituto de Educación y Pedagogía
Santiago de Cali
2021

Tipos de seguridad en Colombia.
La construcción de imágenes cognitivas (referencial global/sectorial) de los mediadores en
la formulación de las políticas públicas de Seguridad durante los periodos de gobierno
2003-2018

Juan Felipe Delgado Cerón

Trabajo de Grado presentado para optar al título de
Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Directora
Alisamar Urrea Hoyos

Universidad del Valle
Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos
Instituto de Educación y Pedagogía
Santiago de Cali
2021

Contenido

Lista de tablas	
Tabla 1. Contenido de los Conceptos de Seguridad.....	35
Tabla 2. Perspectiva epistemológica.....	36
Tabla 3. Conceptos de Seguridad como referenciales globales.....	54
Tabla 4. Identificación de mediadores.....	111
Tabla 5. Referenciales identificados en las políticas de Seguridad 2003-2018.....	120
Lista de fichas	
Ficha 1. Política de Seguridad Democrática 2003-2006.....	72
Ficha 2. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010.....	79
Ficha 3. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014.....	93
Ficha 4. Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011-2014.....	100
Ficha 5. Política de Seguridad y Defensa 2015-2018.....	108
Resumen.....	5
Introducción.....	6

Primera Parte

1. Descripción y planteamiento del problema.....	8
1.2 Pregunta de investigación.....	11
1.3 Objetivo general	11
1.4 Objetivos específicos	11
1.5 Justificación	12
2. Estado del arte.....	13
2.1 Conceptos y discusión sobre la seguridad.....	13
2.2 En el ámbito del continente americano.....	20
2.3 La Doctrina de Seguridad Nacional.....	21
2.4 Seguridad Pública.....	24
2.5 Seguridad Ciudadana.....	27
2.6 Seguridad Humana.....	30
2. Marco teórico.....	36
3.1 Perspectiva epistemológica.....	35
3.2 El Análisis por Referencial de Pierre Muller.....	37
4 Aspectos y estrategia metodológica.....	48

Segunda Parte

5 Referenciales globales de la Seguridad.....	53
5.1 Algunos antecedentes y escenario de la seguridad en Colombia en el siglo XXI.....	55

6	Referenciales Sectoriales de la Seguridad en Colombia 2003-2010.....	62
6.1	Estrategia de Seguridad en Colombia (2003-2010).....	68
6.1.1	Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política de Seguridad Democrática (2003-2006).....	69
6.1.2	Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010).....	76
7	Referenciales sectoriales de la Seguridad en Colombia (2011-2018).....	81
7.1	La Política de Seguridad en Colombia (2011-2018).....	88
7.1.1	Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011-2014).....	89
7.1.2	Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011-2014).....	96
7.1.3	Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política de Defensa y Seguridad (2015-2018).....	104
8.	Caracterización de las políticas de seguridad. Imágenes cognitivas de la seguridad en Colombia en el periodo 2003-2018.....	112
9.	¿De qué tipo de seguridad se ha tratado la estrategia de seguridad en Colombia del periodo 2003-2018?.....	120
10.	Conclusiones.....	126
11.	Bibliografía.....	133

Resumen

Este trabajo de grado es un estudio de caso que analiza las políticas públicas de seguridad en Colombia del periodo 2003-2018. El propósito es identificar el tipo o tipos de seguridad que han sido destacados por los actores del nivel central (gobierno nacional). Mediante un análisis documental de las políticas públicas de seguridad y a partir de un marco teórico del ámbito de las políticas públicas, específicamente el análisis por referenciales (enfoque cognitivo) y del estado del arte actual de la seguridad, analiza primero los diferentes conceptos de seguridad (seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana) e identifica con este estado del arte y marco teórico los contenidos de las políticas mencionadas. Se evidencia que las políticas de seguridad del periodo 2003-2018 privilegian el concepto de seguridad nacional. En este priman como objetivos declarados el control territorial y el orden público por parte de las fuerzas armadas en defensa del Estado. Por otro lado, se evidencia la existencia de solo una política formal de seguridad ciudadana en este periodo (a pesar de la relevante problemática en el mismo periodo), la cual centra sus objetivos en la protección del ciudadano y no exclusivamente del Estado. Este trabajo pretende sumar al análisis cualitativo de la seguridad. A pesar de la ambigüedad en el lenguaje de estos documentos un adecuado estado del arte y marco teórico permiten realizar un análisis riguroso de los discursos y objetivos de estas políticas. La importancia del análisis cualitativo de la seguridad radica en que no existe una exclusiva idea de seguridad sino varias, las cuales tienen implicaciones en las prácticas de la seguridad que dependen de la acción pública (política) de actores específicos.

Palabras clave: Políticas públicas, análisis por referenciales, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad humana, Colombia.

Introducción

¿Qué tipo de seguridad se ha desarrollado en Colombia en las dos primeras décadas del presente siglo? resolver esta pregunta exige comprender las diferentes ideas de *seguridad* existentes. Dado que cada una de estas tienen diferentes implicaciones y efectos, lo primero, es comprender que la idea de seguridad no es una sola sino varias.

Aunque pocas veces se pone en duda que un Estado requiera un mínimo de ella y disponga en consecuencia de organizaciones e instituciones encargadas de tareas en este campo, la definición de una política de seguridad demanda análisis, pues la práctica, fenómenos y herramientas de la seguridad no son unívocos, por lo tanto, definir qué significa la seguridad para este o aquel Estado o comunidad es un asunto político.

Usualmente se analiza la seguridad en clave cuantitativa, no obstante, no deberíamos prescindir de los análisis sobre el principal insumo de la acción pública: las ideas. Las ideas sobre la seguridad son susceptibles de análisis político, porque, además de involucrar un asunto puntal de toda sociedad moderna, este es un asunto público.

Aquí planteamos un análisis sobre las ideas y significados que actores específicos desarrollan sobre la idea misma de seguridad. Para ello realizamos un análisis documental de cada una de las políticas de seguridad formuladas por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018). En nuestro caso, el asunto y definición de la Seguridad pareciera una agenda exclusiva de las Fuerzas Armadas y de Policía poco accesible al público civil, que pasa además por un uso de lenguaje mediático e impreciso, que lo aleja de la

discusión pública y examen político alegando “razones técnicas” y de “seguridad nacional” (un proceso de securitización que no analiza este trabajo).

Existen ideas o conceptos de seguridad cada una con diferentes implicaciones y formas de abordar los fenómenos de su campo conceptual, a saber: Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana. Este trabajo indaga cuáles de estas ideas suscriben las políticas del periodo abordado para determinar qué tipo o tipos de seguridad se desarrolló en este. Con los hallazgos buscamos además profundizar el conocimiento del tema en el caso colombiano.

Esta investigación se organiza en dos partes. Primero se realizan la descripción y planteamiento del problema del cual surge la pregunta de investigación y los objetivos general y específicos. Le sigue un estado del arte sobre el tema, y un marco teórico correspondiente al Análisis por Referenciales, propio del ámbito de las políticas públicas, específicamente del enfoque de análisis cognitivo, donde las ideas constituyen las variables analíticas. Finalmente, se hace la descripción de la estrategia y decisiones metodológicas.

La segunda parte corresponde al desarrollo del análisis. En esta sección se analiza cada una de las políticas de seguridad expedidas desde el nivel central nacional del periodo 2002-2018, para resolver la pregunta de investigación bajo los parámetros y decisiones metodológicas adoptadas y así satisfacer los tres objetivos específicos de esta investigación. Finalmente, se caracteriza cada una de estas políticas según el tipo de seguridad al que corresponden y con ello se presentan los hallazgos que permiten responder a la pregunta que guía este trabajo. Se cierra esta investigación con algunas conclusiones sobre el caso estudiado.

Primera parte

1. Descripción y planteamiento del problema

Corresponde al Estado brindar seguridad a sus miembros, esto es la protección de la seguridad personal y del orden público (Weber 2002, p.664). Se observa usualmente a través del despliegue de la fuerza física, mediante acciones de una o varias instituciones. No obstante, este uso de la fuerza no explica por sí mismo cómo se definen las amenazas a la seguridad y respecto a qué se establece esta. Lo que no es un asunto menor, pues ello indica las ideas y comprensión que diferentes actores tienen del sector seguridad, además de las implicaciones que tiene una u otra definición de la política de este ámbito. Para ello es preciso estudiar el gobierno de la seguridad, donde se define, desarrolla y da ejecución a este tipo de políticas.

Su acepción simple no resulta suficiente, pues definida única o esencialmente como ausencia de amenazas no ofrece claridad sobre qué o quién representa una amenaza y cómo o a través de qué medios se debería enfrentar dicha amenaza (Kahhat 2019, p.9). Hoy la discusión de los estudios de la Seguridad, dan cuenta de cómo las prácticas y acciones del Estado y diversos actores configuran un sentido y significado particular de esta, con lo cual se comprende que el concepto *seguridad* no es unívoco.

En ese orden de ideas, la seguridad es elemental como fin y medio para la supervivencia y vigencia de una comunidad sociopolítica, lo que no resulta elemental, es cómo son definidas y representadas aquellas amenazas y los objetos de referencia de dicha seguridad. El gobierno de la seguridad implica ir más allá de la idea de un servicio y función básicas del Estado. Dichos Estados, y otros actores, desarrollan un sentido particular de la misma, que más que lo que indican escuetas

definiciones, las acciones de una política de este ámbito implica la capacidad de perseguir ambiciones políticas y sociales requeridas (Williams 2008 en: Álvarez *et.al*, 2017, p.29).

La definición de estas políticas (*policy*) constituye una acción fundamentalmente política (*politics*), donde dichos actores compiten por posicionar una definición de la misma. En esta competencia confluyen la racionalidad de estos actores, un contexto, ideas y estrategias particulares. Más que ideas “abstractas”, “neutrales” o “generales” de la seguridad, cada idea de seguridad, es como toda idea, una particular.

La experiencia reciente de América Latina constata esto. La configuración, orientación y desarrollos en el campo de la seguridad dentro de la región comprende conceptos como Seguridad Nacional, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana, y estos, acaecidos en diferentes momentos a partir de la segunda mitad del siglo XX, configuraron diferentes marcos de comprensión sobre el tema.

Por un lado, la Seguridad Nacional bajo la influencia de la doctrina de *contención del enemigo interno* (Bello, 2013), buscó preponderantemente la protección del Estado, su régimen político e instituciones a través de la ocupación de este Estado por el estamento militar, en un contexto de dictaduras, gobiernos militares y autoritarios. Los procesos de democratización y tránsito hacia gobiernos civiles propiciaron el desarrollo de nociones como Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana, para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios (OEA, 2009, p.8). Y recientemente a finales del siglo XX, el concepto de Seguridad Humana (Magaña 2009, p.128), aborda el papel de la seguridad como la protección del individuo y no la seguridad exclusiva del Estado, ampliando el campo hacia asuntos de orden civil “desmilitarizando” el concepto de seguridad.

En el caso colombiano ha sucedido que, dentro de la dinámica del conflicto interno, los diferentes términos y sus implicaciones se confundan (Acero 2004, p.179) (Rivas 2004, p.85)

(Macías 2013, p.117) (Piedrahita 2016, p.434), lo que hace preciso indagar y comprender la definición de la seguridad en Colombia, dado su particular planteamiento. Adicionalmente, las discusiones sobre seguridad y defensa se han desarrollado en un contexto de guerra permanente, donde solo las Fuerzas Armadas y unos pocos civiles son los encargados de su manejo. Esto según Tickner (2019, p.4), conlleva el alejamiento de la sociedad civil del debate, con el desinterés por parte de la sociedad en general y de algunos sectores políticos (izquierda), de abordar de manera seria, los ámbitos de la seguridad y la defensa

A partir de un Análisis por Referenciales (Muller 2010), analizamos los actores e ideas contenidas en las políticas del periodo en cuestión. Este, es una propuesta analítica dentro del enfoque de análisis cognitivo, donde las ideas operan como variables analíticas. Como explica Muller (2010), los objetivos de una política pública son definidos a partir de una representación del problema, de sus consecuencias y de las soluciones posibles para resolverlo (*imagen cognitiva*). Las políticas públicas más que unos procesos de decisión en los que participan actores, constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo (Muller 2010, p.113) y su elaboración consiste en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*.

La acción de los actores o *mediadores*, sean privados o públicos, determina la orientación de la acción pública mediante una *imagen cognitiva* donde estos van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes constituye el *referencial* de la política pública (Muller 2010, p.115). Entonces a las políticas las caracteriza aquella *representación e imagen de la realidad* que construyen.

Analizar la percepción del problema y las soluciones y propuestas (*imagen cognitiva*) de estos actores o mediadores en las políticas públicas del caso, nos permitirá identificar el tipo o tipos (*referencial*) de seguridad formulado en cada una de ellas, y subsiguientemente caracterizar la

política de seguridad de dicho periodo. Así, asumimos que estas políticas no sólo establecen una estrategia técnico-operativa, sino un marco y una representación ideológica particular cuando asumen algún tipo de seguridad específica.

1.1 Pregunta de investigación.

¿Cuáles son las imágenes cognitivas o representaciones de la realidad (*referencial global/sectorial*) que están presentes en la formulación de las políticas públicas de seguridad nacional en Colombia durante los periodos de gobierno 2002-2018?

1.2 Objetivo general.

Analizar las imágenes cognitivas o representaciones de la realidad (*referencial global/sectorial*) presentes en la formulación de las políticas públicas de seguridad en Colombia durante el periodo 2002-2018.

1.1 Objetivos Específicos

- Analizar el *referencial global* de la seguridad del periodo 2003-2018 en que es formulada cada una de las políticas de seguridad nacional analizadas.
- Identificar el *referencial sectorial* de la seguridad en el periodo seleccionado y los *mediadores* encargados de la creación de las *imágenes cognitivas* que determinan la percepción del problema en las políticas de seguridad.
- Caracterizar el tipo de seguridad asumidos en las políticas públicas de seguridad de los periodos 2003-2010, 2010-2018 a partir de las *imágenes cognitivas (referencial sectorial)* elaboradas en cada una de las políticas analizadas.

Justificación

El frecuente manejo del término Seguridad como algo evidente le resta comprensión al tema, alejándolo de la discusión pública hasta convertirla en una caracterizada por la baja implicación de la discusión teórica y cualitativa de la seguridad. En efecto, poseen mayor espacio y protagonismo aquellas discusiones de tipo cuantitativo.

Las perspectivas sobre la Seguridad no poseen representaciones, supuestos teóricos y discursos similares, lo que exige hacer inteligible los diferentes usos y abordajes conceptuales, e identificar de qué se está hablando cuando se habla de seguridad, especialmente en una política pública.

Llevar a cabo este análisis, a partir del análisis de las representaciones consignadas en estas políticas se justifica por varios motivos: las políticas de seguridad se diferencian de cualquier otro tipo de acción pública toda vez que pueden comprometer actividades, sean individuales o colectivas, afectar la vida privada, donde el conjunto de sus acciones compromete potencialmente la integridad de quienes son sus receptores como de quienes son los encargados de ejecutarla. Además de crear y reproducir representaciones sobre fenómenos específicos instituyendo una realidad particular.

Esta asignación imperativa de elementos representacionales, directa o indirectamente, logran materializarse mediante la acción de organismos del sector Seguridad y Defensa, y por extensión, los de investigación y justicia, pero no se limita a estos.

Este trabajo espera, primero, contribuir a la comprensión del tema y con ello aportar en la comprensión sobre el papel del conjunto de instituciones en el gobierno de la seguridad. Más allá de las fuerzas armadas o policía, las cuales son apenas una parte de la seguridad. La discusión de

este tema es, dentro de cualquier régimen político democrático (e incluso en los que no) un tema con implicaciones políticas, pues sus efectos trascienden lo exclusivamente táctico y operativo, para revelar aquellos valores que dentro de una sociedad son considerados valiosos en una estrategia de seguridad, producto de la competencia de varios actores por establecer una agenda específica.

Las ideas influyen sobre las acciones, por tanto, es pertinente revisar y hacer inteligible estas ideas, la seguridad es un asunto y acción pública susceptible de análisis político, dado el efecto público de su definición y desarrollo.

2. Estado del arte

2.2 Conceptos y discusión sobre la *seguridad*

El término *seguridad* no es unívoco y como otros términos de las Ciencias Sociales su delimitación conceptual no está exenta de controversia, por lo tanto, algunos autores afirman la imposibilidad de alcanzar un consenso al respecto, agregan, además, que *seguridad* es un término ambiguo en forma y contenido (Haftendorn, 1991 En García 2015, p.43). Y se reafirma que no hay un concepto único de seguridad, por el contrario, es un concepto en disputa y existe un variado número de definiciones (Dalby 1994, p.218; Wolfers 1952, 485; Buzan 1988, p.432; Calduch 1991, p.130; Lippmann 1943, p.51; Booth 1991, p.319; Ayoob 1995, p.9 En: Jordán 2015 p.1).).

Lo que es adecuado afirmar, es que es un asunto político multidimensional, que se articuló con la democracia liberal una vez culminó el proceso de formación del Estado moderno occidental al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Leal 2011, p.4).

De acuerdo con Foucault, señala Montero (2013, p.205), la seguridad es un concepto que nace en el liberalismo y se refiere a una forma de gobernar con el objetivo de garantizar que los

individuos o colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros. Implica la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción en torno a la salud, el crimen, y también el combate a conductas definidas como “antisociales”, y por supuesto, la tradicional defensa frente a amenazas externas al Estado, identificadas principalmente en la acción de otros Estados (Montero 2013, p.205).

Para Barry Buzan (2008), entender adecuadamente el problema de la seguridad nacional requiere comprender en primer lugar el concepto de seguridad, ya que en el uso habitual por parte de políticos está pobremente desarrollado lo que es inadecuado para la tarea (Buzan, 2008 en Cubides 2013, p.83). Agrega que el uso simplista del concepto representa una barrera tan importante para su progreso que esta misma característica puede considerarse como parte del problema.

En todo caso, la seguridad ha sido debatida con especial énfasis desde finales de la guerra fría (Tickner 2005, p.15).

Hasta la década de 1980, la comprensión de la seguridad fue configurada a partir del debate entre realismo e idealismo. En el caso del primero, la seguridad se asumió como consecuencia de la paz. Por su parte, en la versión realista, la seguridad fue vista como derivada del poder: un actor con suficiente poder para lograr la posición dominante adquiriría seguridad como resultado. (Buzan 1991, p.2 En García 2015, p.43)

Este concepto polisémico depende de la perspectiva desde la cual se aborde y la dimensión que se quiera proteger (Vargas 2012, p.64). Unas consideran la seguridad como un valor básico de la sociedad y otras enfatizan su dimensión más instrumental. Lo que se destaca es que no posee ni hay una definición unívoca de la misma. Como valor básico de la sociedad, señala Vargas (2012, p.64):

Se ignora el carácter fundante que reviste la seguridad, a la luz de la filosofía política contractualista y del pensamiento burgués desde sus orígenes, para la noción misma de la sociedad por oposición al Estado de naturaleza hobbesiano de una guerra de todos contra todos. Es, pues, elemento constitutivo y, por tanto, necesario de la institución política que es fundamental para el nacimiento y desarrollo de la vida ciudadana: el Estado. La seguridad, en consecuencia, no hace parte de la agenda de intereses de este o aquel sector, grupo o clase de la sociedad y, por lo tanto, la eventual naturaleza contenciosa que algunos han querido darle con el fin de poder rechazarla queda descartada por principio. La seguridad, por el contrario, hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política. Y, por ello, está revestida virtualmente de un carácter consensual, moralmente vinculante para todos los miembros de la asociación política. Su carácter consensual le confiere, ipso facto, legitimidad política. (Uricoechea, 2003 en Vargas 2012, p.64)

Por otro lado, desde la dimensión instrumental la seguridad es la cualidad de lo seguro y por tanto se entiende: 1) no tener dudas, 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle y, por último, 3) estar a salvo (Vargas 2012, p.65). Desde esta última acepción la locución “de seguridad” se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos.

Evidentemente, al repasar los elementos con que se ha dado contenido a este concepto aparecen las diferencias de grado, su polisemia (Vargas 2012, p.65), donde principal y esquemáticamente la seguridad es asumida y asociada a estar protegido y libre de peligro, o como situación o condición en la que se corre un riesgo bajo o cercano a cero de ser víctima de delitos (Mejía 2015, p.101). Sin embargo, requerimos de perspectivas que ahonden mucho más en la comprensión de estas escuetas definiciones. En ese orden de ideas señala Martínez (2006 en Vargas 2012, p.65):

La seguridad no es un fin en sí mismo, no es una necesidad final. Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte

en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar estos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades.

Por otro lado, el término amenaza se destaca también especial y principalmente como un concepto difícil de aprehender

Si bien la amenaza es un concepto difícil de aprehender, lo podemos entender como [...] indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia. Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional [...]. En realidad, el aspecto fundamental es la percepción de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza; ello, sin perjuicio de advertir que también se ha sostenido que resulta de fundamental importancia que exista objetivamente una amenaza para que pueda hablarse válidamente del ámbito de la seguridad y de la adopción de medidas derivadas de dicho ámbito. (Ugarte, 2001 En: Vargas 2012, p.68).

En resumen, podemos afirmar que por su maleabilidad y falta de contenido concreto la *seguridad* es una palabra plástica (Poersken 1995 en Echavarría 2006, p.102). Lo que sí resulta fundamental es precisar, en cada caso, quién define las amenazas en una sociedad determinada (Vargas 2012, p.68) y agregaríamos también preguntar el cómo las define.

En efecto, el elemento común de numerosas definiciones consiste en entender la seguridad de manera abstracta, como la ausencia de peligros y amenazas contra determinados valores (Jordán

2015 p.1). Posee entonces diversos significados en función de cuáles sean los valores a proteger, así como del lugar y del momento histórico (Rothschild, 1995).

Así, la seguridad corresponde a una construcción que se ha definido políticamente y no posee una base material que la sustente, es meramente conceptual (Beck 2004, p.844). A las preguntas: ¿cuándo uno se siente totalmente seguro? ¿cuáles son las condiciones básicas o mínimas para sentirse seguro? no hay respuesta definitiva ni categórica, por tanto, cada sujeto, grupo o comunidad, interpreta esta noción de acuerdo a sus condiciones materiales de vida. La seguridad sería algo absolutamente relativo que está determinado por la experiencia que cada uno posee (Beck 2004, p.844).

Uno de los mundos más cambiantes y dinámicos es el de la defensa y la seguridad en la dimensión local e internacional. No solamente enfrenta problemas que trascienden lo hasta ahora conocido, es decir, problemas que se enmarcan dentro de los límites de los Estados nacionales, sino una variedad de amenazas que se adentran en una complejidad internacional y transnacional muy grande. Por una parte, surgen peligros inéditos y, por otra, se transforman los antiguamente conocidos. (Paredes, 2010)

Para acotar su estudio encontramos como Baldwin (1997 en Mejía 2015 p.100) pregunta por el contenido de conceptos como Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana y plantea preguntas del tipo ¿seguridad para quién? ¿seguridad para qué valores? ¿seguridad frente a qué amenazas? Y ¿seguridad por qué medios? Puesto que cada uno de estos enfoques, señala Mejía (2015 p.100) suponen definiciones distintas del concepto seguridad que dan cuenta de grandes quiebres de significado.

Existen escuelas liberales, realistas, neorrealistas, constructivistas y globalistas que ofrecen perspectivas para comprender la seguridad y el papel del Estado en este campo (Moreano 2005, p.11).

Diferentes lentes han sido usados en el proceso de definición de la seguridad. La perspectiva de las sociedades occidentales y desarrolladas dio origen a los dos paradigmas más influyentes de la política mundial, el realismo y el liberalismo. Estos a su vez dieron origen a las teorías “tradicionales” sobre seguridad y sus ideas se convirtieron en las más aceptadas en círculos políticos después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en los últimos veinte años otras teorías han revisado esos conceptos tradicionales de la seguridad en un esfuerzo por ampliarlos y hacerlos más relevantes a dinámicas contemporáneas. Gracias a los desarrollos de los teóricos críticos, constructivistas y feministas y a la creciente influencia de una alianza de Organizaciones no Gubernamentales, gobiernos e instituciones internacionales, otra definición de seguridad ha sido planteada. (Abello 2007, p.6)

Dichos estudios pueden agruparse en dos grandes perspectivas. Primero, de carácter tradicional y positivista donde el estudio de la seguridad parte del supuesto que la realidad existe de forma independiente a las ideas que los seres humanos tienen sobre ella, donde la función del analista consiste básicamente en evaluar si un problema constituye una amenaza a la seguridad y para quién. La segunda, correspondiente al constructivismo donde la realidad responde a un producto, un conjunto de prácticas sociales y políticas que constituyen el mundo (Campbell en Thickner 2005, p.17).

En ese orden, los discursos de las políticas de seguridad contienen una variedad de aspectos por escrutar. Puesto que pueden partir de concepciones de seguridad tradicionales y clásicas, donde el objeto asegurado lo constituye primordialmente el Estado y sus instituciones, o nociones contemporáneas que privilegian aspectos alejados de la exclusiva defensa del Estado (Echavarría 2006, p.101), como también posiciones amplias y ambiguas.

Hoy la primera pregunta que aparece cuando nos acercamos a los discursos de seguridad es el significado del término mismo. Hoy día la seguridad parece ser una de las necesidades básicas, pero usualmente lo que aparece bajo su etiqueta es bastante amplio (Echavarría 2006, p.101).

Estos disensos conceptuales en el plano académico, como en el de la intervención del Estado, se explican por el alto contenido valorativo que parece estar implicado en la definición de la seguridad (Mejía 2015, 119). En estas definiciones suelen estar en juego una importante cantidad de posturas axiológicas divergentes que terminan por complejizar la generación de consensos sobre lo que aquel significa (Mejía 2015, p.120).

Académicos y estadistas definen continuamente qué es la seguridad basados en su comprensión específica de la realidad internacional y nacional y del rol que le atribuyen al estado y a sus instituciones. Esos esfuerzos académicos para definir la seguridad revelan que todo concepto no sólo representa un orden social ideal, sino también el conjunto de estrategias y políticas necesarias para construirlo (Abello 2007, p.6).

Es entonces en el campo y práctica política elemento de poder, y su poder como concepto se halla en sus usos discursivos, particularmente de parte de actores estatales (Tickner, 2005, p.16). Los discursos que utilizan estos suelen producir ideas de seguridad distintas. Aunque también otros actores no estatales como grupos de interés, corporaciones transnacionales y organizaciones internacionales tienen un desempeño y rol crucial en procesos de diseño de políticas de este tipo (Keohane, Nye 1971. En Abello 2007, p.9).

Asegura Lipschutz (En Tickner 2005, p.17) que estas no son el producto de evaluaciones objetivas o de constructos analíticos sobre las amenazas a la seguridad, sino que son consecuencia de estructuras y procesos históricos, de lucha por el poder y del conflicto social. Entonces, los estudios sobre la seguridad, deben analizar las formas en las que las elites políticas identifican temas específicos como problemas de seguridad (Tickner 2005, p.17) (Vargas 2012, p.68).

En resumen, el de seguridad es un concepto disputado, del que no existe una definición neutral. Explica Battaglino (2015) que su orientación tiene efectos sobre la percepción de amenaza de los estados, las misiones de las fuerzas armadas y de seguridad, los recursos que destinan a ellas, cómo se entrenan o el armamento que adquieren entre otros aspectos (Frederic, 2011; Pion Berlin;

Arceneaux, 2000 En Battaglini 2015, p.198), la definición no sería un asunto menor ni descuidado para actores y agentes dedicados al tema, es el punto de partida, que condiciona de buena manera la forma de y las estrategias por adoptar en la aplicación de una idea de seguridad.

2.2 En el ámbito del continente americano

En América Latina desde mediados del siglo XX su conceptualización ha sido cambiante, con desarrollos, contenidos y concepciones específicas que se instalan como paradigmas en el ámbito.

En primer lugar, el concepto de Seguridad Nacional, referido históricamente a la seguridad del Estado-nación, presenta una aproximación al concepto entendiendo que a través de la misma se procura conjurar las amenazas, que puedan pesar sobre los valores esenciales de la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial (Vargas 2012, p.68).

Un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado. (Vargas 2012, p.68)

Este concepto de Seguridad Nacional se ubica según Montero (2013 p.213), dentro de la corriente “realista”, derivada de Thomas Hobbes y Carl Schmidt y de manera particular, Hans Morgenthau. En resumen, dentro de esta concepción los Estados se encuentran en una lucha constante por el poder, donde la política exterior tiene la finalidad inmediata de mantener, aumentar o demostrar el poder de uno frente otro (Morgenthau 1989, p.63 en Montero 2013, p.213). Esta

lucha por el poder implica también la lucha por la supervivencia, donde la diplomacia, la defensa militar y las alianzas buscan garantizar el poder y supervivencia del Estado frente a las amenazas del exterior (Buzan 2010 en Montero 2013, p.213).

Este concepto identifica entonces el enfrentamiento de los enemigos del Estado. Es asociado al empleo de la dicotomía expuesta por Carl Schmitt de amigo-enemigo (Montero 2013, p.213) estableciendo una claridad sobre la identidad de los enemigos, determinada por las fronteras de los Estados.

Tras la Segunda Guerra Mundial y la reconfiguración del escenario internacional, en el periodo de Guerra Fría, las nociones y concepciones de seguridad poseen representaciones muy específicas en la región latinoamericana (Bello, 2013 En: Leal, 2003), que es preciso revisar como desarrollos conceptuales con cargas históricas y juegos de poder específicos, en la región y el mundo de entonces. El modelo de seguridad en este continente estuvo canalizado en parte por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado después de la Segunda Guerra Mundial por parte de los países miembro de la OEA (Carvajal 2018, p.118), pero si este concepto identifica amenazas esencialmente externas al Estado, lo que ocurriría iba a ser la adopción de algunos de sus elementos doctrinales en un contexto de guerra, principal y básicamente subversiva o contrainsurgente en ese periodo para américa Latina.

2.3 La Doctrina de Seguridad Nacional

Surge en las dictaduras militares latinoamericanas del siglo XX influenciado por la doctrina de contención del enemigo interno (Bello, 2013). Posee tres características significativas: 1) considerar el Estado como ente exclusivo para mantener el orden en la sociedad, 2) construir al opositor político como enemigo interno y 3) permitir que los militares dirijan su propia política militar (Leal, 2002).

A pesar de esta identificación del enemigo en el contexto mundial y local, lo que destacaba era el señalamiento de un enemigo interno conformado por grupos de guerrilla o agentes comunistas. Cualquier opositor al Gobierno podía ser calificado como enemigo interno (Bello, 2013 p.9). Lo que hace que se establezca un marco que observa las manifestaciones subversivas como gran parte de los problemas sociales. Esta concepción fue abanderada por Estados Unidos en la región.

Es una noción en función del Estado que incluyó todo aquello que se asemejara a protesta social, o crítica al comportamiento del Estado, incluso a los propios miembros de la sociedad como “amenazas” para el Estado-nación (Vargas 2012, p.71), haciendo disposición de estatutos de seguridad nacional como política represiva de los Estados. Durante las dictaduras militares de los años sesenta y setenta dan cuenta de ello políticas dedicadas a fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado, aumentando el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión (Vargas 2012, p.71).

El anticomunismo dio contenido y un perfil nítido a las Fuerzas Armadas latinoamericanas. [...] Estados Unidos propuso la organización y preparación de las Fuerzas Armadas para realizar operaciones de contrainsurgencia. A partir de la década de los sesenta, pasaron a ser empleadas como la última defensa contra la subversión y se constituyeron en la principal barrera para la contención en el interior de cada uno de los países latinoamericanos. (Vargas 2012, p.75)

Esta es una doctrina tributaria de la geopolítica (Chateau 1983, p.36), con basamento en una concepción organicista del Estado. Dicha lectura organicista privilegia el papel de las élites en la conducción política del Estado y este es concebido como un todo con autonomía, por lo que el bien de ese todo prevalece sobre el de las partes, el individuo y ciudadanía (Chateau 1983, p.41).

Desde esta, es reiterativo el uso de términos como Nación y Estado, pero pocas veces son claros sus usos. En el caso del término Nación, por ejemplo, alude constantemente a un cultivo de

tradiciones, costumbres, lengua, ideas, vocaciones vinculadas a determinado espacio de tierra (Chateau 1983, p.41) sin ofrecer esto mucha claridad. Por ejemplo, Roger Trinquier, considerado principal ideólogo de la Doctrina de Seguridad Nacional, sostiene que, si bien el ejército es guardián del Estado, está sobre todo *al servicio de la Nación* (Chateau 1983, p.42), aunque nunca sea claro a qué corresponde tal emanación de esa referida nación.

El objeto de esta concepción es la totalidad del Estado, y es también sujeto de esta (Chateau 1983, p.43). Este es quien dirige, y es una organización de la Nación, el objetivo nacional principal es la de la supervivencia del Estado o la Nación (Chateau 1983, p.45).

En síntesis, hunde sus raíces en formulaciones geopolíticas y organicistas del siglo XIX, es desarrollado de forma doctrinal por Roger Trinquier tras la campaña antsubversiva francesa en sus antiguas colonias y es adoptado por las dictaduras latinoamericanas por razón de la guerra antsubversiva, siendo controlada por la política exterior estadounidense en la región durante la guerra fría.

Esta formulación, como aparato teórico conceptual hace referencia a la naturaleza del Estado-Nación (Chateau 1983, p.58). Sus objetivos están determinados a partir de ciertos procedimientos, cierta forma de vida y organización de la sociedad con la naturaleza y existencia del Estado, de allí la preocupación por la subversión y las medidas antsubversivas entendidas como la lucha central por la supervivencia (Chateau 1983, p.59).

En ese orden, las fuerzas armadas tienden a identificarse con la esencia del ser nacional: son los dedicados a la defensa de la Nación, los que están dispuestos a “dar la vida si fuera necesario”. Aquí el servicio militar obligatorio hace que la juventud de la nación toda esté en el ejército sin distinciones de ninguna especie, vocación de servicio a la patria que caracteriza a los militares etc. (Chateau 1983, p.59).

Sobre esta base se construye la argumentación de la patria en peligro, de la seguridad nacional amenazada, una idea de Estado que tiene una esencia y naturaleza definible pero nunca definida y de una defensa necesaria justificadora del gobierno militar como única manera posible de mantener esa esencia (Chateau 1983, p.60).

Finalmente, bajo esta concepción nunca queda claro cuándo termina la subversión, por lo que tampoco cuándo deben terminar las medidas de represión antsubversiva. Además, dado que las operaciones son dirigidas fundamentalmente contra alguna organización clandestina, el apaciguamiento de las guerrillas no significa mucho, pues según este marco, tal organización puede mantenerse reducida y posteriormente renacer, estar siempre latente, justificando así medidas de control y represión, incluso cuando estás amenazas ya no se perciban materialmente.

Esta concepción niega una solución política, lo que no lleva a superar las causas de la acción subversiva. Así, este esquema fortalece las causas del descontento, generando de nuevo las acciones antsubversivas (Chateau 1983, p.34), formando una especie de círculo vicioso.

2.4 Seguridad Pública

Es propiciado por los procesos de democratización en América Latina durante los años ochenta, por presión ciudadana y la comprensión de gobiernos como el de Estados Unidos de considerar los regímenes militares innecesarios para la región. Los retos subversivos habían desaparecido casi por completo y el panorama militar había variado de manera drástica. (Leal, 2003).

La seguridad pública es el componente de la convivencia que comprende y abarca tanto la seguridad del Estado como la de todas las personas a las cuales deben proteger las autoridades. Por ello, la función militar de defensa y la función policial de preservación, conservación y sostenimiento de la convivencia tienen relaciones manifiestas, pues

comparten un espacio común. Su actuación no se concibe desligada, pues se relacionan y complementan”. (Cortés *et.al* 2012, p.105)

Está asociada a la función gubernamental del control de la sociedad dentro del Estado. La Seguridad Nacional se entiende como la defensa del Estado, a través de la diplomacia y acción militar. Desde la Seguridad Pública, la acción del gobierno busca lograr el control de la sociedad mediante instituciones como la policía, los sistemas penales y penitenciarios (Melossi y Pavarini 1980; Foucault 2010 en Montero 2013, p.209). Si bien es entendida en tales términos, en la búsqueda de ausencia de amenazas para el Estado, los medios que concentra para la consecución de dicho objetivo son también militares (Abello y Pearce, 2007) (Mejía 2015, p.105).

Desde este planteamiento se persigue la afectación a valores cuya titularidad residen en el Estado (Mejía 2015, p.106), por lo que los debates sobre asuntos como la violencia y el delito tienen sentido si en el centro de las preocupaciones, como destinatario de tal protección se encuentra este. En efecto, el individuo, las comunidades u otros posibles destinatarios tienen poca relevancia dentro de este marco (Arnaudo y Martin, s. f. en Mejía 2015, p.106) las intervenciones contra el delito y la violencia tienen por objetivo la seguridad del Estado, que se logra protegiendo determinado orden político, jurídico, económico o social (IIDH, 2011 En Mejía 2010, p.105).

Valores del Estado moderno como soberanía, autoridad y el orden público (Rivas, 2005) (Giraldo, 2009). Así como aquellos de la forma de organización económica y social del Estado del que se trate (IIDH, 2011). La protección de todo aquello valioso para la existencia y persistencia del Estado. Los principios y valores, la integridad y estabilidad de sus organizaciones (instituciones) y de sus normas jurídicas. La Seguridad Pública se ocupa de las afectaciones a la estabilidad institucional, orden constitucional, la defensa del territorio o de recursos estratégicos que son escasos o van a serlo. (Mockus et al., 2012, p. 258)

Las amenazas a estos valores se identifican tanto del exterior como del interior de sus fronteras, surgidas de las condiciones de la vida social dentro del Estado, como de las relaciones entre unos y otros Estados, frente a las cuales se propone la seguridad (Mejía 2010, p.105). Estas amenazas son ante todo violentas, fenómenos de conflicto armado interno y externos, el narcotráfico y el delito en general (Rivas, 2005) (González, López y Yáñez, 1994, En: Arriagada 1999).

El gobierno es responsable de la seguridad, su función es mantener un control y generar certidumbre apoyándose en herramientas administrativas (Montero 2013, p.209), tales como la fuerza pública, subrayando que la seguridad es responsabilidad de todo el gobierno y no solo de la actuación exclusiva de los cuerpos policiales (Yáñez 2003, p.5) (Saint Pierre 2012, p.43 en Montero 2013, p.210). En ese orden son importantes los mecanismos de control y reacción (Rivas, 2005), como también el ejercicio de la coacción (Giraldo, 2009) el uso racionalizado de la violencia, en la triada policía-sistema judicial- cárcel (González, López y Yáñez, 1994, En: Arriagada 1999) (Mejía 2010, p.105).

En términos de Rosas (2012, p.15 en Montero 2013, p.209) el concepto se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos, la imposición del orden a través del Estado de derecho y de la represión mediante las sanciones judiciales y de la acción policial (Saint Pierre 2012, 42) (González, López y Yáñez, 1994, En Arriagada y Godoy, 1999). De acuerdo con Silva (2011, 214), el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que se encuentren en conflicto o, en otras palabras, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad (Montero 2013, p.210), por medio de la impartición de justicia.

Es una concepción determinada por dos grandes elementos: las instituciones que constituyen al Estado de derecho y las herramientas que permiten imponerlo. Las cuales constituyen el conjunto de reglas que generan los incentivos para la estabilidad, la capacidad de la

autoridad para hacer el uso legítimo de la fuerza (Montero 2013, p.210). Responsabilidad que debe surgir del mismo Estado de derecho, de lo contrario la institución corre el riesgo de convertirse en lo que trata de combatir (Nacos 2010, p.205 en Montero 2013, p.210).

2.5 Seguridad Ciudadana

Aparece a finales del siglo XX ([CIDH], 2009) (IIDH 2011) en Mejía, en aspectos generales marca una diferencia entre lo que es la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios (OEA, 2009, p.8). Dicho enfoque se afianza en la región a partir de la década de los noventa (Dammert, Alda & Ruz, 2008, p.6) (Carvajal, 2018, p.118).

En ese contexto transcurre la solución negociada de numerosos conflictos internos armados en Centroamérica al tiempo que el narcotráfico es posicionado por los Estados Unidos como el “nuevo enemigo”, para su estabilidad política y de la región, donde pareciera ocupar el lugar que dejó vacante el “comunismo” (Vargas 2012, p.78).

Con el fin de la guerra fría los desarrollos conceptuales de la seguridad identifican el surgimiento de amenazas nuevas (Rivas 2004, p.85). Los enemigos son ahora menos claros y las fronteras nacionales ya no permiten establecer la relación “amigo-enemigo” (Montero 2013, p.211). Aparecen así, problemas que no requieren el uso exclusivo de la fuerza para enfrentarlos. El terrorismo y el crimen organizado surgen como amenazas a la seguridad nacional y están representadas por organizaciones que no se restringen por fronteras o límites territoriales, valiéndose de acciones poco visibles para desempeñar sus actividades (Montero 2013, p.211).

La Seguridad Nacional y la Seguridad Pública en tanto se constituyen desde una concepción Estado-céntrica, la Seguridad Ciudadana lo hace desde la ciudadanía (Abello y Pearce, 2007 en

Mejía 2015, p.109). Se asume que este es un concepto “humanocéntrico” (IIDH, 2011), centrado en el ciudadano (Alda y Béliz, 2007 En Mejía 2010, p.110) (Rico; Chinchilla, 2002).

Este concepto relaciona las nociones de seguridad y las de libertad, y en ese orden los derechos humanos, la democracia, criminalidad y orden público. Por tanto, la Seguridad Ciudadana se adopta como concepción que pretende y busca aportar al desarrollo económico y social de un país. Se considera la superación del concepto de Seguridad Pública, y aunque no implica una eliminación de la referencia al Estado supone hacer de la seguridad del ciudadano una prioridad y un derecho exigible (Mejía 2015, p.110).

Los valores a cuya protección apunta están íntimamente ligados con el individuo. La seguridad ciudadana se refiere a la protección de derechos y libertades individuales (IIDH, 2011), más específicamente a la protección de un “(...) núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material... y... [el] derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2013, p. 5). Así mismo, el concepto comporta la protección de derechos como “(...) la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio”. (PNUD, 2005, p. 38)

Es un concepto altamente influenciado por ideas liberales (Mejía 2015, p.109). Y es allí donde el adjetivo “Ciudadano” adquiere sentido. Usualmente se asume o entiende por este, erróneamente, la serie de acciones en materia de seguridad circunscritas a los límites geográficos de áreas urbanas o dirigido a quienes ostentan la ciudadanía política, cuando lo que refiere es a la idea de ciudadanía democrática concebida como la capacidad de ser sujeto de derechos (IIDH, 2011 en Mejía 2015, p.110) (García 2011, p.108). Invita a una lectura de los índices y tasas de hurto u homicidio (Aguirre 2017, p.28). A diferencia de la seguridad pública y la seguridad ciudadana, la seguridad urbana no está definida por un enfoque particular ni unos mecanismos específicos. Su definición es mas de orden geográfico o espacial (Rivas 2004, p.86).

Sin embargo, sobre las amenazas percibidas por la Seguridad Ciudadana existe menos consenso, de un lado se encuentran el delito, la violencia física o psicológica y el despojo (PNUD, 2005; 2010; 2013) y por el otro (Arriagada y Godoy, 1999 En Mejía 2015, p.111) la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, los daños ambientales, la drogadicción y la represión política. En efecto, aunque no hay un consenso sobre el asunto, se puede afirmar que la tendencia es a circunscribir las amenazas propias del concepto relacionadas con el delito y la violencia, específicamente a aquellas relacionadas con fenómenos que atentan contra la vida, la integridad o la propiedad de las personas (Mejía 2015, p.111).

En ese orden, sus medios son aquellos mecanismos de índole preventiva, los cuales aspiran a enfrentar el delito y la violencia sin reproducir o aumentar el uso de la violencia. Mediante la prevención, apertura de espacios de participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas del Estado (PNUD 2013, p.10), como señala el IIDH (2011) medidas preventivas hacen parte de las políticas de Seguridad Ciudadana. Ya que privilegia la dimensión no militar, policiva, referida a la prevención y expresada en la relevancia otorgada a los asuntos como la convivencia ciudadana (Mejía 2015, p.113).

Para el PNUD (2013) por ejemplo, (...) la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social. (p. 6).

Uno de los aspectos relevantes en este marco lo constituye el hecho de que en el concepto de seguridad ciudadana la dimensión subjetiva de la seguridad adquiere gran importancia (Mejía 2015, p.114). Además de la preocupación por la dimensión objetiva, que tiene que ver con el

acaecimiento real de hechos delictivos o violentos, cobra valor la dimensión relacionada con la probabilidad que las personas le atribuyen a la ocurrencia de tales hechos (Casas, 2012 en Mejía 2015, p.114). Un elemento que da cuenta del objeto de esta concepción, más orientada al ciudadano que al Estado.

2.6 Seguridad Humana

Es de reciente formulación, planteado originalmente por el PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano de 1994. Establece una discusión en torno al papel de la seguridad de finales de siglo XX e inicios del presente (Magaña 2009, p.128). Está inmerso en el paradigma de Desarrollo Humano Sostenible (Acero 2004, p.174) y llama la atención por la ampliación del objeto de la seguridad en los países y por una agenda multidimensional de los esfuerzos en la materia.

La tercera ola democrática en Sudamérica despertó un fuerte interés por las relaciones civiles-militares, en particular, por los mecanismos e instituciones de control civil de las fuerzas armadas (Diamint, 1999 citado en Battaglini 2015, p.199). Este escenario propició debates acerca de los paradigmas de *seguridad* y la forma en que los Estados construyen un contenido específico de este en sus políticas, especialmente en las ciencias sociales, ya que en el marco de la doctrina de Seguridad Nacional muchos investigadores de estas fueron perseguidos en América Latina (Fortou *et.al* 2013, p.37) de este modo, Montero señala:

La configuración geopolítica posterior impulsó la lucha por los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, y llevó a la construcción de otras definiciones. Al mismo tiempo, los grupos terroristas y del crimen organizado han constituido nuevos fenómenos que obligan a la reconfiguración del significado. Estos temas, junto con los derechos humanos y el desarrollo han buscado ser prioritarios para la seguridad; la discusión se

encuentra en determinar qué elemento tiene prioridad sobre los demás, según su importancia en el corto o largo plazo, y los recursos disponibles por parte del gobierno. Esto ha originado sus definiciones contemporáneas: la “seguridad” como producto del uso de la fuerza y como producto de la paz y del funcionamiento del Estado de derecho (Barbé y Perni 2001, p.4). En el primer caso, para lograr el control, ubica a las fuerzas armadas y a los cuerpos de policía en una posición determinante, para enfrentar al terrorismo o al crimen organizado; en cambio, el segundo implica la existencia funcional del conjunto de instituciones del gobierno, para buscar la universalización de los derechos humanos y el desarrollo (2013, p.206).

Entonces el concepto tradicional de soberanía de los Estados es superado desde finales del siglo XX, la posguerra fría trae la necesidad de expandir el concepto de seguridad más allá de la seguridad del Estado (Correa da Silva, *et.al* 2016, p.220) (Buzan y Hansen 2009, p.12). La Seguridad Humana aparece como respuesta a las consecuencias graves de los conflictos armados de la década de los noventa. El fin de la guerra como un marco importante en las relaciones internacionales pone de manifiesto crecientes disparidades económicas entre los países y el surgimiento de una serie de conflictos armados con características distintas a los conflictos del periodo anterior (Corrêa 2016, p.221) (Devia 2017, p.29).

Los estudios para la paz expresan que las necesidades humanas básicas y la violencia estructural sean incluidas con prioridad en los estudios sobre seguridad (Corrêa 2016, p.220). Además, estudios sobre seguridad internacional empezaron a incluir en sus análisis las dimensiones económica y ambiental. En ese orden, en la década de los noventa tales dimensiones son estudiadas, a saber, de tipo social, desarrollo, salud, género (Buzan; Hansen 2009, p. 12 en Corrêa 2016, p.220).

La seguridad no puede ya plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional o internacional (Fisas, 1998 en Vargas 2012, p.69). Muchas de las violencias

como el terrorismo, el narcotráfico, los enfrentamientos raciales y religiosos, las luchas entre bandas o mafias, y hasta contaminación medioambiental, no respetan fronteras ni identidades geográficas, reclamando la cooperación entre varios Estados o directamente desde organismos regionales o internacionales (Fisas, 1998 en Vargas 2012, p.69) (Devia 2017, p.30). La seguridad depende de la protección, defensa y universalización de los Derechos Humanos, el respeto a las garantías individuales como condición previa para que el individuo pueda disfrutar de otros derechos (Tadjbakhsh y Chenoy 2007, p.13) (Sánchez y Rodríguez 2007 p.76) (Bélanger 2011, p.73).

En el 2003 la Comisión de Seguridad Humana alerta sobre la necesidad de que la Comunidad Internacional estableciera un nuevo paradigma de seguridad, pues en el paradigma tradicional que data del siglo XVII, el Estado monopoliza los derechos y medios para proteger a sus ciudadanos, el poder y la seguridad del Estado son establecidos y expandidos para mantener el orden y la paz, y ello había sido superado por los nuevos desafíos del siglo XXI.

La diferencia entre los conceptos de Seguridad Nacional y Humana implica un cambio importante de enfoque (Tadjbakhsh y Chenoy 2007, p.1). El objetivo del primero es tratar que la población esté libre de temor, la Seguridad Humana, por su parte, busca que esté libre de carencias (Sánchez *et.al* 2007, 76) (Corrêa 2016, p.223) (PNUD, 1994, pp. 26-27). La primera concepción, se centra en balances y capacidades militares, mientras que la segunda en la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política (Montero 2013, p.213) (Corrêa 2016, p.220).

Este concepto ubica al individuo en el centro de la protección, para responder a amenazas como la pobreza mundial que atraviesa fronteras internacionales en forma de estupefacientes, cambio climático, migración ilegal y terrorismo (PNUD, 1994, p.28). La Seguridad Humana vincula diferentes libertades, libertad frente a las privaciones, frente al miedo y libertad para actuar

en nombre propio, demanda en ese orden una voluntad y acción “por forjar una alianza mundial a fin de reforzar las políticas institucionales que vinculan a la persona y al Estado, y el Estado con el mundo. Es decir, que la seguridad humana agrupa los elementos de seguridad, de derechos y de desarrollo” (Commission on Human Security, 2003, p.2 En: Corrêa 2016, p,224).

Inserto en los estudios críticos sobre seguridad (Critical Security Studies) y su insistencia en que las personas sean los referentes de la seguridad (PNUD, 1994, p. 28), señala Thomas (1987, p.160 en Corrêa 2016, p.220) que esto ha contribuido a replantear el Estado como objeto de referencia de la seguridad, al comprender como los individuos sufren la insatisfacción de las necesidades básicas, constituyendo una amenaza a su seguridad.

Los conflictos ahora de carácter interno, las preocupaciones y otros tipos de amenazas, como el hambre, la miseria, las enfermedades, el desempleo etc. (PNUD, 1994, p. 25):

(...) asumieron carácter interno y sus causas no eran las tradicionales, es decir, territoriales, sino que ocurrían debido a factores étnicos o religiosos. Los ejemplos más emblemáticos fueron los conflictos en el territorio de la antigua Yugoslavia y en Ruanda, que llamaron la atención de la comunidad internacional y obligaron al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a aprobar operaciones de manutención de la paz con características distintas de las anteriores. Se trató de intervenciones humanitarias, cuyos objetivos fueron proteger a la población civil y garantizar el respeto al derecho internacional humanitario (Corrêa 2016, p,222).

Así, se establece una redefinición de las amenazas, pues el Estado es el actor responsable por garantizar seguridad a las personas, pero también puede ser el agente que genera inseguridad (Buzan; Hansen, 2009, p. 206), ejemplo de ello son numerosos conflictos armados de carácter interno en la posguerra fría, que superaban en número a los tradicionales conflictos interestatales.

Este concepto ha recibido muchas críticas, principalmente por su amplitud, al ubicar la seguridad en la agenda de los derechos humanos (Buzan y Hansen 2009, p. 203) (Roach 2010 en Montero 2013, p.214).

Esta definición es poco aplicable en la realidad, sobre todo cuando se enfrentan cuestiones donde distintos derechos entran en conflicto y es necesario establecer jerarquías y prioridades, como señala Lampron (2011, 159); o cuando se encaran asuntos como el terrorismo, en donde se discute si es aceptable la violación de ciertos derechos humanos como un “mal menor”, en la búsqueda de proteger la seguridad del Estado, como indica Ignatieff (2003). (Montero 2013, p.213)

Adicionalmente, aunque ubica la seguridad del individuo como su objeto, el variado conjunto de dimensiones y mecanismos que deben desarrollarse para ello implica que el Estado mismo deba poseer un tamaño y capacidades considerables, pues se requiere su acción para la salvaguarda del individuo, objeto referente de la Seguridad Humana.

En síntesis, este es considerado un concepto “idealista” o liberal, pues ve a la seguridad como producto de la universalización de los Derechos Humanos, en especial de la paz. Parte del reconocimiento de la interdependencia internacional y de la necesidad de colaboración para la protección y desarrollo de la humanidad (Sánchez y Rodríguez 2007; Rousenau y Walker 2010 en Montero 2013, p.213).

Al ser un concepto desarrollado por un organismo internacional trasciende áreas geográficas específicas para su despliegue, persiguiendo la protección de los Derechos Humanos a escala mundial, sea por aspectos étnicos o religiosos (Montero 2013, p.214). Observa como objetivo principal la convivencia pacífica en un mundo multicultural, el reconocimiento de amenazas graves como el terrorismo e incluso epidemias (Roach 2010, p.226). A diferencia de los demás debates sobre seguridad este ha sido desarrollado en el nivel institucional por Naciones

Unidas como también en el ámbito académico, lo que explica la agenda amplia dentro de su discusión en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Desarrollo (Corrêa 2016, p.221).

Ha sido adoptado en los discursos y política exterior de algunos Estados como Japón, Canadá y Noruega (Buzan; Hansen, 2009, p. 205) e incluso fue propuesto en la mesa de Diálogos la Habana (Cuba 2015) para la redefinición de la política de seguridad del Estado colombiano (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP; Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018, p.106).

En resumen, en su pretensión de demostrar cómo los conflictos de la posguerra fría ocurren por crecientes disparidades y privaciones socioeconómicas (Corrêa 2016, p,223), el desarrollo integral es entonces fundamental para que se alcance la Seguridad Humana. En ese orden, Desarrollo Humano y Seguridad Humana son dos conceptos interdependientes y el citado Informe presenta un nuevo paradigma de desarrollo para enfrentar los desafíos que suponen retos a la seguridad humana (Corrêa 2016, p,223).

La tabla 1 destaca los elementos relevantes de cada uno de estos conceptos a partir de los contenidos que hasta el momento hemos presentado.

Tabla 1. Contenido de los conceptos de Seguridad.

	Seguridad Pública	Seguridad Ciudadana	Seguridad Humana
Nociones asociadas	Seguridad Nacional Orden Público Seguridad Interior Seguridad Democrática	Seguridad Urbana Seguridad Personal Seguridad Humana Bienes Públicos Responsabilidad Estatal Dimensión Subjetiva de la Seguridad	Desarrollo Humano Tercer Mundo Periferia
Contexto histórico	Desde los orígenes del Estado hasta el final de la Guerra Fría	Posguerra Fría. Aparición de nuevos sujetos de derecho internacional. Fin	Finales del siglo XX Cambio de paradigma en el concepto de desarrollo

		dictaduras en América Latina	Crisis del modelo de desarrollo económico.
Corrientes teóricas e ideológicas asociadas	Paradigma Realista de las Relaciones Internacionales	Liberalismo	Desarrollo Humano Discurso del PNUD
Críticas	Las amenazas no son sólo militares. No sólo importa la seguridad del Estado. Las amenazas no son siempre objetivas (Tickner, 2004)	No identificadas	Poca especificidad teórica Amplitud Dificultades para volver operativo el concepto Omnicomprensión (eliminación de la especificidad de la seguridad) Activismo totalizador (creencia en que es imposible avanzar en uno solo de los componentes de la Seguridad Humana (Gómez, 2012)

Tomado de Mejía (2015, p.123).

1. Marco teórico

3.1 Perspectiva epistemológica

El campo disciplinar de las políticas públicas, como el de las ciencias sociales, reúne cuatro paradigmas (Roth 2019, p.71): positivismo (y neopositivismo), pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo. Considerando pertinente señalar la perspectiva epistemológica y enfoques asumidos, a efectos de hacer mucho más comprensible este trabajo, los referenciamos brevemente.

Estos paradigmas se diferencian por su ontología, epistemología y metodología (Roth 2019, p.70). Poseen diferencias esenciales y se corresponden con la visión del mundo que posea el investigador, resumidos así en el siguiente cuadro sus aspectos fundamentales:

Tabla 2.
Perspectivas epistemológicas

Positivista y neopositivista	Pospositivismo o Racionalismo crítico	Teoría Crítica	Constructivista
Considera que los hechos percibidos y medidos son reales y objetivos. La realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas. Es posible separar los hechos de los valores. Conocimiento científico objetivo.	La realidad existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados. Sin embargo, existe una multiplicidad de causas y efectos para explicarla. Separar los hechos de los valores es imposible, estos, tal y como los percibimos, siempre estarán cargados de valores. La objetividad es una ideal al cual los investigadores intentan acercarse.	La realidad existe, pero es de imposible acceso. Para los defensores del paradigma, la actividad investigativa siempre estará orientada por valores, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de verdad son ilusorias. La objetividad científica no existe. Se consideran comprometidos con la transformación social develando las relaciones de poder y manipulaciones de la vida cotidiana.	La realidad objetiva no es asequible a los investigadores, ya que cada individuo ve o percibe la realidad de forma diferente. La realidad es relativa. El conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva y los descubrimientos y el conocimiento resultan de la interacción entre diferentes saberes (intersubjetividad) La metodología privilegia los procesos de identificación, comparación y descripciones de las distintas construcciones de la realidad existentes.

Realización propia a partir de Roth (2019, pp.72-77)

En este orden de ideas, esta investigación se corresponde con el paradigma pospositivista, evidenciado en el marco teórico. Ello tiene implicaciones en torno al objeto analizado y la visión del mundo que aquí destacamos. Como hemos señalado la Seguridad es un elemento construido conceptual y materialmente, y el propósito de analizar las ideas sobre la Seguridad que,

determinados actores fijan como contenido de las políticas públicas de Seguridad Nacional en Colombia, se examina adecuadamente desde estas consideraciones teóricas.

3.2 El análisis cognitivo de Pierre Muller.

La perspectiva cognitiva destaca el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas. Evidencia que la acción pública se organiza alrededor de ideas como marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores, marcos a su vez relativamente estables en el tiempo (Muller 2010, p.113).

Las ideas o las creencias, para la explicación y desarrollo de las políticas, son tratadas como datos que pueden ser medidos o develados de forma objetiva, como factores explicativos de las posturas de los diferentes actores o grupos de actores de las políticas públicas y sus variaciones (Roth 2019, p.103). Esto, es entonces asegurar que existe una lucha o competencia entre diferentes ideas y valores que se traducen en argumentos o relaciones causales acerca de un problema, en un momento y lugar particular (Roth 2019, p.103). Además:

Desde esta perspectiva se concibe a la formulación e implementación de políticas no como un mecanismo de resolución de problemas, sino más bien como un producto de la relación entre la política y la construcción de un orden social. (Muller 2002)

Muller, hace uso de variables ideológicas para estudiar las políticas públicas, observa de qué manera “la definición social de la realidad” constituye a los mismos actores y predetermina sus marcos de acción (Puello 2008, p.92). De modo que el manejo de estas se ejerce a través de un sistema de representaciones societales (Jobert 1994, Muller 2002, citado en Puello 2008, p.92) y para ello es necesario integrar el papel de las ideas (Roth 2019, p.109).

Bruno Jobert y Pierre Muller (1987, 2010), explican cómo estos sistemas de ideas guían la acción pública en el seno de un subsistema de política (Puello 2008, p.92). Estas ideas no operan

únicamente dentro de este subsistema o sector, sino que lo harán también en las relaciones sectoriales. Para Muller, las políticas públicas no son solo un proceso de decisión, sino también el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo (Muller 2006, p.95). En ese sentido, deben analizarse como procesos desde los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real (Muller 2010, p.113).

Es desde esta perspectiva que se logra entender al Estado en acción, en la medida en que se entiende que las funciones de gobierno son irreductibles a los procesos de representación pública y no se puede “deducir” el contenido y las formas de las actividades gubernamentales de las características de la “política electoral” (Muller 2010, p.111).

Por lo tanto esta perspectiva cuestiona el modelo estándar de análisis de políticas públicas, especialmente, por su dificultad para dar cuenta sobre cómo “se produce” el orden político en unas sociedades cada vez más complejas y fragmentadas y abiertas hasta el exterior (Muller 2010, p.112). El autor por tanto se pregunta: ¿Cómo pensar el hecho de que los actores actúan, definen sus estrategias, efectúan elecciones, movilizan recursos, en dos palabras, son “libres” en el marco de estructuras de orden global sobre las cuales no tienen sino, marginalmente, la posibilidad de actuar? (Muller 2010, p.112).

Cada política pública es un intento por actuar sobre un campo de la sociedad, sea para retrasar su evolución, transformarlo o adaptarlo, y estas acciones pasan por la definición de *objetivos*, definidos según y a partir de una *representación del problema*, de sus *consecuencias* y de las *soluciones* posibles para resolverlo (Muller 2010, p.113). Elaborar una política pública consiste en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*, en referencia a esta imagen cognitiva los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción (Muller 2010, p.115), este conjunto de imágenes es “el *referencial* de la política pública” (Muller 2010, p.115) y este

referencial corresponde a una visión (Muller 2010, p.116) que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad. Por ejemplo:

En el campo de la política industrial son muy diferentes las escogencias políticas según se presente la industria como un medio de lucha contra el desempleo o como una herramienta de competitividad exterior. En el primer caso, se buscará salvar el máximo de empleos, eventualmente ayudando a los “cojos”; en el otro, se incitará a las reestructuraciones a pesar de su costo social. (Muller 2010, p.116)

En otro tipo de caso y sector, por ejemplo: las propuestas que se puedan hacer en cuanto a la política de salud, dependerán de la representación que se hace del estatuto de la enfermedad, como también de las personas encargadas de poner en marcha los sistemas de salud, etc. Entonces, si una política de este tipo descansa en una representación de la salud como ausencia de enfermedad o por el contrario en el tratamiento de estas (Muller 2010, p.116) variará el referencial. En otro caso, una política de Defensa nacional también dependerá de la imagen y percepción del riesgo principal como del lugar que se le pretenda atribuir al ejército en la nación (Muller 2010, p.116).

El *referencial* de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político (Muller 2010, p.117), por tanto, define los criterios de selección y modos de designación de los objetivos (Muller 2010, p.117). Constituye un proceso cognitivo, y su función es entender lo real limitando primero su complejidad, y posteriormente, un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real, así, la elaboración del *referencial* de determinada política ocurre por un proceso de doble mecanismo (Muller 2010, p.117): Primero, una operación de *decodificación de lo real* y consecuentemente una *recodificación de lo real*. En el primer punto, lo que se busca es disminuir el carácter opaco del mundo, y una vez esto, prosigue la *recodificación* para definir un programa de acción pública (Muller 2010, p.117).

Sucede así lo que señala la expresión: construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*.

El *referencial* como estructura de significación contiene y articula cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados. La articulación y relación de estos constituyen el *referencial* (Muller 2010, p.117). Estos son: *valores, normas, algoritmos e imágenes*.

1. Valores: son las representaciones más fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que está por descartar. Por ejemplo, debates como *equidad versus igualdad*, o el debate sobre “el crecimiento” o preservación del ecosistema.

2. Normas: definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores. Ejemplo de ello son: “la agricultura debe modernizarse”, “hay que disminuirle el costo de los gastos en salud”, “las empresas deben estar más expuestas a la competencia”.

3. Algoritmos: son las relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Se asemeja a la “receta” o “fórmula” del actor para llegar a un fin. Pueden expresarse bajo la forma “si..., entonces”: “si transfiero las políticas de la lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados”

4. Imágenes: Son vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos. Son unos “atajos cognitivos” que le dan *significación inmediata* a lo que se hace. Dan significación a lo que se hace inmediatamente sin tener que hacer largas curvas discursivas. Constituyen un elemento central del referencial como “atajos cognitivos”. Por ejemplo, “el joven agricultor dinámico y moderno”; “Airbus supera a Boeing”.

El referencial, considerado como representación del puesto y del papel de un sector en una sociedad y época dadas, se compone de tres elementos: el referencial global y el referencial sectorial y unos operadores de transacción. Este conjunto define lo que Muller (2010, p.118) refiere como *relación global-sectorial (RGS)*:

1. **El referencial global**, conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, como también una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Es básicamente una *representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales* (Muller 2010, p.118). Define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado. El referencial global, vale resaltar, no constituye una representación perfectamente coherente del mundo (Muller 2010, p.119). De modo que los valores que lo componen son objeto de conflictos. En síntesis, el referencial global establece o delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales (Muller 2010, p.119). Este referencial global y el conjunto de valores y normas que lo conforman, operan como un sistema jerarquizado, significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. Finalmente, el lugar de lo global tiende a ubicarse más allá del Estado, lo que nos explica su posición dentro del proceso de globalización, donde el hasta ahora Estado-nación no es el lugar exclusivo en el cual opera la construcción de un orden político legítimo (Muller 2010, p.121). Lo que permite visibilizar actores que bien participan en la construcción de matrices cognitivas globales, como por ejemplo entidades financieras y organismos internacionales, hasta iglesias y las ONG o redes científicas. Ello se refiere menos a un estatuto estatal y más a los foros de producción de las ideas, que son ahora internacionales. (Muller 2010, p.121)

2. **El referencial sectorial**, constituye una *representación del sector, de la disciplina o de la profesión* (Muller 2010, p.122). Su papel consiste en delimitar las fronteras del sector. La delimitación de un sector depende estrechamente de la representación que se tiene de este, así, las fronteras de este sector son objeto de conflictos permanentes (Muller 2010, p.122) y estos están en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política (Muller 2010, p.122). El referencial sectorial como el referencial global, es un constructo social y por tanto su coherencia no es perfecta, de modo que en el seno de una sociedad coexisten varias concepciones de la naturaleza y la extensión de los límites sectoriales (Muller 2010, p.122), donde una de estas es generalmente la dominante, pues *a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global* (Muller 2010, p.122) En ese orden, es dominante una concepción o representación impuesta como referencia para una política pública específica, en la medida en que esta representación genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial. (Muller 2010, p.122)

3. **Los operadores de transacción**, que corresponden al campo de los *algoritmos*, constituyen operadores que realizan la operación de conexión o empotramiento en el referencial global de una política pública. Es por decirlo, la operación que facilita y permite que una política pública y su referencial sectorial se inscriba dentro del referencial global. Muller ofrece a modo de ejemplo el siguiente: “teniendo en cuenta nuevas orientaciones económicas globales, el número de campesinos se volvió demasiado importante y debe reducirse” o “para enfrentar las necesidades globales del ordenamiento del territorio, hay que frenar el éxodo rural”. (Muller 2010, p.123)

Muller, señala como un paso importante en el análisis de políticas públicas indagar acerca de los agentes en virtud de la capacidad que tienen para ubicarse entre dos universos de sentido (2010, p.123). La literatura sobre la acción pública ya los ha referido como actores sociales expertos (*skilled social actors*), agentes corredores de políticas públicas (*policy brokers*), *traductor* o *trascodificador* (Muller 2010, p.123). Así, como también el análisis de las políticas públicas en general tiene como uno de sus objetivos principales la identificación concreta de los actores, buscando poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de estos (Lagoye 1991 p.439 En Roth 2019, p.15).

Estos agentes que se ubican entre dos universos de sentido según su capacidad, son tomados en esta perspectiva como *mediadores*. Se reconocen por su capacidad para establecer un puente entre dos espacios de acción y de producción de sentido específicos, es decir, lo global y lo sectorial (Muller 2010, p.124). Si bien, los espacios global y sectorial, están definidos a partir de horizontes y temporalidades diferentes, los mediadores son los agentes que encarnan la relación compleja entre estas restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial (Muller 2010, p.124). Así, que se constituyen como *mediadores del cambio*.

En el referencial, hay que destacar, se encuentra un fuerte *componente de identidad* en la medida en que fundamenta la visión que un grupo se da con respecto a su lugar y su papel en la sociedad (Muller 2010, p.124). Hay que señalar, que el referencial no constituye sólo un sencillo

“recurso” que los grupos en competición pueden manipular como quieren (Muller 2010, p.125). Las ideas, las creencias y las visiones del mundo no tiene un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales (Muller 2010, p.125). Un actor no puede construir cualquier sistema de creencias en función de sus necesidades estratégicas, estas creencias son producto de un complejo proceso entre el lugar de un grupo en la división del trabajo y la identidad construida a partir de este lugar (Muller 2010, p.125).

Construir un referencial es un proceso donde ocurre primero la *toma de palabra* y después una *toma de poder*. Con lo primero, se da un proceso de significación y consecuentemente la estructuración de un campo de fuerzas (Muller 2010, p.125). Entonces, el proceso de construcción de la significación y de toma de poder comportan una relación circular, en la medida en que es definido el nuevo referencial, el actor puede tomar el liderazgo del sector afirmando con ello su hegemonía, y afirmando esta hegemonía el nuevo referencial se inscribe, poco a poco, como la nueva norma (Muller 2010, p.125). El referencial de una política no son solamente unas ideas sino unas *ideas en acción* (Muller 2010, p.125).

Como configuraciones de actores, podemos entender las políticas no como un proceso de decisión abstracto cuyo sentido podría captarse “desde el exterior” (Muller, 2010, p.83) identificando solo los determinantes estructurales o restricciones económicas que pesan sobre ella (Muller 2010, p.83), se precisa la identificación de estos actores en el *policy making* con el objetivo de analizar sus estrategias, entender sus comportamientos. Desde este marco, se ubica entonces la deconstrucción de los sistemas de decisión, llevándonos a analizar las políticas públicas como *redes de actores* (Muller 2010, p.97).

A través de la noción de redes de políticas públicas (*policy network*), Muller desarrolla consideraciones teóricas (Muller 2010, p.98). Señala los aportes que desde los análisis del *policy network* permiten identificar y dar cuenta de muchedumbre de fenómenos que cuestionan las

visiones clásicas de la acción pública. Con ello, Muller señala principalmente la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión (Roth 2019, p.108).

Estos fenómenos son la multiplicación y diversificación de los actores quienes participan en las políticas públicas, la sectorización, la fragmentación de las fronteras entre lo público y lo privado, la importancia creciente de los actores “transnacionales” y, más generalmente, la estructura cada vez más compleja de los sistemas de decisión públicos, ligada especialmente a la interdependencia creciente de los sistemas de información. (Muller 2010, p.98)

Los análisis surgidos del *policy networks*, conducen a relativizar la frontera entre el Estado y la sociedad civil. Una red de políticas públicas estará caracterizada por la horizontalidad de los intercambios entre los actores implicados (Muller 2010, p.99). Esto nos ofrece una idea de actores menos jerarquizados, a menudo informales, la percepción de la multiplicación de intercambios periféricos y una combinación de recursos técnicos y políticos (Muller 2010, p.99).

De modo que, redes de actores se constituyen en redes de políticas públicas, y es preciso identificar actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes (Muller citado en Roth 2019, p.108) pues ejercen la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión (*policy brokers*, mediadores, empresarios políticos) (Roth 2019, p.109). En efecto, estas redes de política son el lugar de la producción de la significación de las políticas públicas (Roth 2019, p.109). El lugar donde se construyen los diagnósticos y las soluciones que van a desembocar en la decisión política (Muller 2019, p.102).

Muller (2010, 100-101), afirma que estas remiten a numerosas formas de articulación entre grupos sociales y el Estado. Distingue cinco tipos de red:

a. Red temática: reúne a actores alrededor de un problema o una reivindicación como la defensa de un proyecto de ley. Sus participantes pueden ser numerosos y su identificación con la red es variable.

b. Red de productores: se organiza alrededor de un interés económico específico.

c. Red intergubernamental: se refiere al agrupamiento en el plano horizontal, de autoridades locales o territoriales.

d. Red profesional: remite la existencia de profesiones organizadas en el plano vertical y fuertemente unidas alrededor de una competencia.

e. Comunidad política: es una configuración estable de la cual unos miembros seleccionados e interdependientes, en el plano horizontal y a la vez vertical, comparten un número importante de recursos comunes y contribuyen a la producción de un output común.

La noción de red deviene en ayuda para entender mejor el papel de los actores en las políticas públicas (Muller 2010, p.101), permite reconstruir lógicas en función de las cuales van a asociarse estos, los agrupamientos alrededor de intereses profesionales (gremiales), de la defensa de intereses específicos y de una adhesión a cierta visión de la acción pública (Muller 2010, p.101). Esta noción permite entender mecanismos en función de los cuales las diferentes redes van a entrar en contacto, articularse a través de unos procesos de conflicto, negociación o coalición (Muller 2010, p.101).

En síntesis, analizar una política por el *referencial* es considerar todos estos elementos y también las restricciones de las estructuras sociales y las márgenes de libertad de los actores (Muller 2010, p.126). Además, analizar el cambio de políticas públicas es partir de la constatación de una serie de cambios en esta. Pierre Muller (2010, p.126), nos señala:

- Un cambio de los *objetivos* de las políticas y, más generalmente, de los marcos normativos que orientan la acción pública.
- Un cambio de los *instrumentos* que permiten concretizar y poner en movimiento la acción pública en un campo determinado.
- Un cambio de los *marcos institucionales* que estructuran la acción pública en el campo determinado.

Esto resulta relevante destacarlo, pues tal cuestión nos lleva a indagar por el margen de juego del que disponen los actores de una política en cuestión, la autonomía de los gobernantes respecto del cambio. Es difícil encontrar un campo de acción pública para el cual no se plantee la cuestión del cambio (Muller 2010, p.127).

En ese sentido, no se puede entender la acción pública en las sociedades modernas sin combinar un enfoque *a partir de las estructuras* con un enfoque *a partir de los actores*, ello con el ánimo de evidenciar tanto las restricciones del primer enfoque, y el margen de acción de los actores (Muller 2010, p.127). De modo que podamos evidenciar los mecanismos en función de los cuales los marcos cognitivos y normativos constituyen el corazón de la acción pública, los *referenciales* (Muller 2010, p.127). Estos *referenciales* son la expresión de las restricciones estructurales, y el resultado del “trabajo de significación” efectuado por los actores (Muller 2010, p.128).

Finalmente, la noción de *referencial* es comprendida como instituciones del sentido según Jobert (2003, p.446, Citado en Puello 2008, p.93). No solo configuran un “cuadro de organización del mundo” también “organizan” y “estabilizan” las transacciones entre los empresarios de una política pública (Puello 2008, p.93). A través de la definición de “esquemas causales” que estilizan la realidad social, “cualquier *referencial* tiene que ser legitimado apelando a los valores característicos de la cultura política” (Jobert 2003, p.446 citado en Puello 2008, p.93).

El “sector” o “sectores” de la sociedad movilizarán *referenciales* según sus intereses otorgándoles a estos un sentido específico. Estos procesos se identifican en los actores o *mediadores* que realizan las tareas de “decodificación y recodificación” del *referencial* (Puello 2008, p.93). Lo que posibilita la traducción de la realidad pública y la inclusión de “problemas” en las *agendas* (Puello 2008, p.93).

Puello (2008, p.93), afirma que la diferencia entre las perspectivas del *advocacy coalitions* y el *référentiel*, reside en que el primero parece sugerir una validación-invalidación *experimental*

(learning policy), mientras que el segundo, *référentiel*, asume el hecho de que la modificación del sistema de creencias de los actores descansa sobre la privación o no del sentido, es decir, los procesos de *emergencia* de referenciales estaría lejos de un *debate consensual de ideas* (Puello 2008, p.94), por el contrario, “este proceso se caracteriza con frecuencia por formas de violencia económica, social, hasta psíquica (Muller 2003, p.9 citado en Puello 2008, p.94).

4. Aspectos y estrategia metodológica

No existe un marco metodológico “estándar” para el análisis de las políticas públicas (Muller 2010, p.149), existe más bien una relación directa entre el objeto de una investigación y el método utilizado, por eso, *todo va depender de la manera como se formule la pregunta*. (Muller 2010, p.149). En los métodos cognitivistas las técnicas son generalmente producto del contexto y el problema que se quiere analizar, es decir, poco se trata de experiencias replicables y más de una especie de bricolaje para arreglárselas en función de estos, contexto y problema (Fontaine 2015, p.148). Este análisis es abordado a través de una metodología cualitativa que hace uso de la técnica de análisis documental sobre fuentes primarias y secundarias.

Tras describir el problema y pregunta de investigación, presentar un estado del arte alrededor de la Seguridad y posteriormente el marco teórico correspondiente a la perspectiva del análisis cognitivo de políticas públicas, este trabajo pretende resolver la pregunta ¿Cuáles son las imágenes cognitivas o representaciones de la realidad (*referencial global/sectorial*) presentes en la formulación de las políticas públicas de seguridad nacional en Colombia durante los periodos de gobierno 2003-2018? El propósito de esta es conocer el tipo de seguridad adoptado por en cada periodo de gobiernos de dicho espacio temporal.

El estado del arte recoge los conceptos, ideas y contenido sobre el tema, constituye la exploración del área temática a partir de la literatura. El análisis del referencial global aborda el proceso de producción de matrices cognitivas del nivel global, y el análisis del referencial sectorial las representaciones que los actores elaboran en los documentos de política de seguridad. Analizar estos procesos del nivel global y sectorial permitirá determinar el tipo de seguridad adoptado en el periodo 2003-2018 en Colombia.

La metodología se organiza alrededor del análisis de las imágenes cognitivas, las mismas que constituyen las representaciones de la realidad, el *referencial global* y el *referencial sectorial* respectivamente.

El primer paso es analizar el *referencial global*. Significa fijar la atención en el conjunto de valores fundamentales, las creencias básicas y la serie de normas que permiten escoger entre varias conductas, dado que este referencial global es una *representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales* (Muller 2010, p.118).

Posteriormente se identifica el *referencial sectorial* en cada una de las políticas de seguridad seleccionadas. Este referencial sectorial constituye la *representación del sector, de la disciplina o de la profesión* (Muller 2010, p.122). Significa analizar e identificar los actores/mediadores que configuran este referencial sectorial y la creación de imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema y consignan una representación del mismo. En ese sentido, los cuatro niveles de significación del referencial: Valores, Normas, Algoritmos e Imágenes, permiten identificar y caracterizar el referencial sectorial adoptado para el sector seguridad en Colombia y en ese orden establecer su relación con el *referencial global*. Para ello se abordan los siguientes documentos de política pública:

-Política de Seguridad Democrática (PSD 2003-2006)

-Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD 2006-2010)

-Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISPDP 2011-2014)

-Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC 2011-2014)

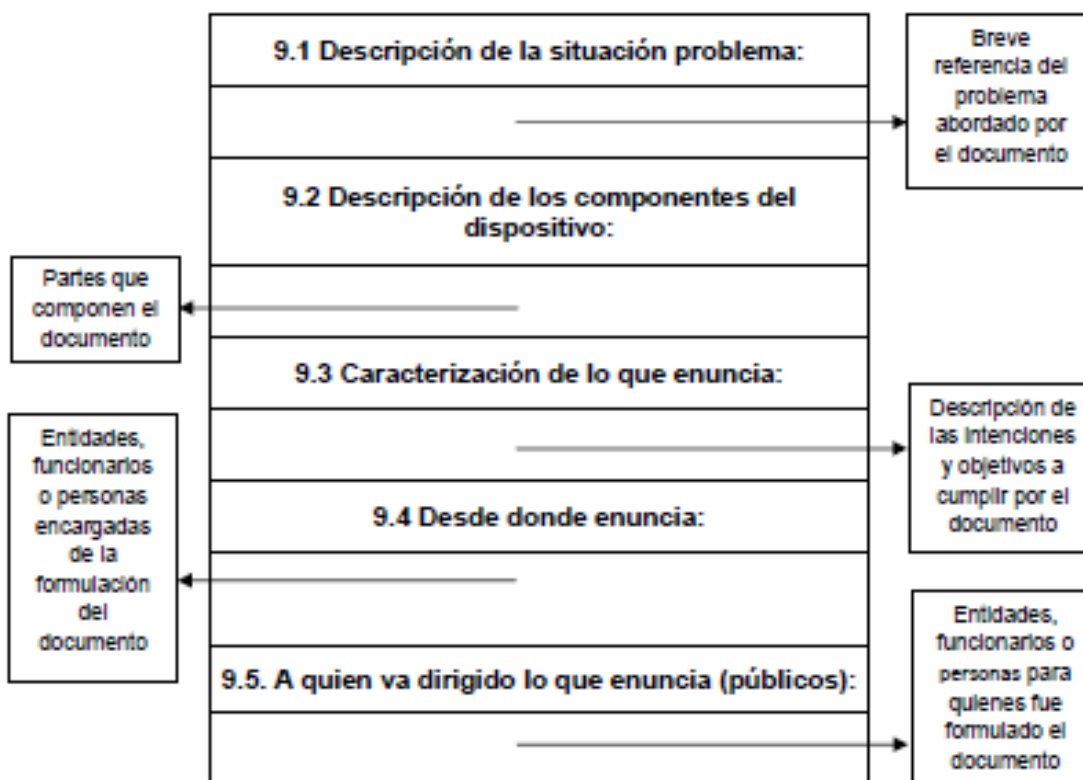
-Política de Defensa y Seguridad (PDS 2015-2018)

De estos documentos de política pública se rastrea cada uno de los niveles de significan (valores, normas, algoritmos e imágenes) identificados en ellos, posteriormente, se caracteriza el tipo o tipos de seguridad de este periodo al analizar estos niveles de significación en contraste con los referenciales globales.

El análisis de las fuentes primarias se complementa con fuentes secundarias. Esto es bibliografía que analiza las políticas mencionadas y nos permiten allegar conclusiones estructuradas sobre la discusión de los elementos que componen a las políticas de seguridad en el caso colombiano. Como expresa Giandomenico Majone, las políticas están hechas de palabras (En Roth 2008, p.69). En ese sentido, la identificación de referenciales a partir de la revisión y análisis de tipos documentales es una tarea que parte de la interpretación semántica y examen de discursos (Ortega 2016, p.43).

En ese orden, Córdoba (2013), Ortega (2016) y Vera (2019) proponen el diseño de matriz como instrumento para identificar y recoger información relevante de la unidad de análisis, en nuestro caso, los documentos de política pública. De este modo ordenamos la información de la unidad de análisis como proponen Vera (2019, p.37) y Ortega (2016, p.57).

Número que permite ordenar los documentos		
FICHA No. Tipo de Documento:		Clasificación del documento. Ej.: Jurídico, Informe, Entrevista.
Título con el cual identificar el documento	1. Nombre del documento:	
	2. Parte del documento:	Sección del documento para analizar información
Entidad responsable de producir el documento	3. Nombre de entidad:	
	4. Nombre de la unidad organizacional:	Instancia específica dentro de la entidad responsable de producir el documento
Fecha registrada en el documento	5. Fecha de publicación	6. Descriptor:
	7. Red documental básica:	
Documentos soporte utilizados en el documento principal	8.1 Identificación tipo de referencial:	Breve referencia del contenido del documento
	8.2 Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial:	Selección de ideas en el documento que respondan al referencial
Selección de partes del documento que respondan al referencial	8.3 Comentarios y análisis del referencial (Identificación, definición, usos, soportes, etc.)	
	8.4 Red documental básica soporte del referencial construido	Análisis y apreciaciones sobre las ideas base del referencial
Documentos soporte utilizados en el referencial identificado		



Tomado de Vera (2019, p.36-37)

En ese mismo orden, la información concerniente a la identificación de los mediadores se organiza y presenta como de esta forma:

Identificación de mediadores Política de seguridad (...)				
Número de ficha	Título de documento	Proviene de grupos cuya relación con el mundo van a definir.	Visión que un grupo se da con relación a su lugar y su papel en la sociedad	Estrategias y posicionamiento en el seno del campo del poder
		Mediadores	Identidad	Propuestas de acción

Tomado de Vera (2019 p.41)

Segunda parte

5. Referenciales globales de la Seguridad

La representación general alrededor de la cual se ordenan las diferentes representaciones sectoriales, es decir, el referencial global (Muller 2010, p.118), corresponde a los diferentes conceptos identificados en el estado del arte, estos son: Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana. Cada uno de estos conceptos describen y prescriben elementos generales de la seguridad, es decir, constituyen, establecen o delimitan el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales (Muller 2010, p.119).

Como observamos, la configuración del referencial global de la seguridad ha correspondido a Estados, diferentes ONG, partidos políticos y diversas organizaciones y organismos de carácter público y privado. De la configuración de este referencial global participan también organismos multilaterales e incluso la banca internacional. El tema no es de exclusiva definición del Estado, menos ante los procesos de globalización.

La comprensión de la seguridad como elemento y servicio básico del Estado moderno es elemental y hace parte de la agenda de valores de toda comunidad política (Uricoechea, 2003 en Vargas 2012, p.64). Cada uno de los conceptos de seguridad explica qué es y qué se entiende por esta, situados en su contexto histórico particular.

En ese orden, estos conceptos se asumen como los valores fundamentales, los referenciales globales (Muller 2010, p.118), puesto que constituyen las creencias básicas de una sociedad, y se los recoge como tal en la tabla 3 identificando sus niveles de significación.

Tabla 3
Conceptos de seguridad como Referenciales globales¹

	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Doctrina de Seguridad Nacional	Del mundo occidental capitalista liderado por potencia geopolítica en el continente americano (E.U)	Se debe proteger al Estado, sus instituciones.	Al Estado, sus instituciones y sociedad se les protege con la militarización de la seguridad nacional ante enemigos externos y especialmente internos.	Lucha del Estado para la contención, control y eliminación del enemigo interno. (Ejército nacional contra guerrillas revolucionarias y agentes subversivos).
Seguridad Pública	Protección del Estado, y jerárquicamente del orden público y civil. (Procesos de democratización).	Se debe proteger al Estado sin perjuicio de derechos y libertades civiles.	El gobierno civil de la seguridad nacional y pública con instituciones de policía y justicia permite la estabilidad institucional, defensa del territorio y sus recursos.	Acciones contra el delito y la violencia para la protección del orden político, jurídico, económico y social a partir del Estado de derecho.
Seguridad Ciudadana	El individuo y el ciudadano en su integridad física y patrimonial como valores de la democracia liberal y Estado de derecho.	Se debe proteger al ciudadano su patrimonio e integridad, para la protección de derechos y libertades individuales/colectivas	Proteger al ciudadano debe pasar por el fortalecimiento del Estado de derecho y la seguridad como prioridad y derecho exigible desde un enfoque preventivo.	El ciudadano frente a delitos contra su patrimonio, integridad física y psicológica. El delito común, el terrorismo y/o crimen organizado. Vida digna, derecho a la vida,

¹ La presentación cronológica de estos conceptos como recoge el estado del arte no significa que hoy la adopción por parte de los decisores necesariamente corresponda con este orden lineal. Es decir, no sugiere que hoy en el sector seguridad se desarrolle lo propuesto por los conceptos más recientes y se descarten aquellos más antiguos. La seguridad puede (y suele) ser atendida desde una perspectiva tan reciente como desde una más antigua, de hecho, pueden desarrollarse perspectivas diferenciadas de forma simultánea, incluso en diferentes niveles (nacional y subnacional en sincronía), esto por supuesto dependerá de la agencia de los actores en la política de seguridad.

				integridad física y material.
Seguridad Humana	Que la población esté libre de carencias más que libre de temor En sus dimensiones políticas, social, económica, personal, alimentaria y salud. (PNUD 1994).	Debe darse prioridad a los derechos humanos sobre la seguridad del Estado con el individuo en el centro de la protección.	La seguridad se alcanza a través de la protección, defensa y universalización de los derechos humanos, garantías individuales frente a conflicto internos, étnicos y religiosos (IDH)	La inseguridad y amenazas sobre el individuo son más que delincuenciales, son también alimentaria, política, comunitaria. Que la población esté libre de carencias más que libre de temor.

Elaboración propia a partir del Estado del arte.

5.1 Algunos antecedentes y escenario de la seguridad en Colombia en el siglo XXI

En la primera década tienen lugar los fallidos diálogos entre el Estado y las Farc-EP, un número de cultivos de coca por el que Estados Unidos llamaba la atención, el enfrentamiento del Estado con diversos grupos armados y constantes acciones de estos contra las Fuerzas Armadas con afectaciones importantes a la población civil. Este es el ampliamente conocido estado de cosas en materia de seguridad para inicio de siglo.

En el escenario global, la seguridad y la lucha contra el terrorismo se hicieron temas de campaña electoral desde la segunda mitad del siglo XX (Carvajal 2018, p.121). En América Latina los primeros años del siglo XXI tuvo un giro de sentido el tema de la seguridad, pues reapareció el concepto de la “seguridad nacional”, que entre 1960 y 1980 se utilizó en la lucha contra el comunismo (Carvajal 2018, p.122) (Mejía 2007, p.113).

En cuanto a Colombia, la administración Pastrana a través de su ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, manifestó cambios en la estructura militar. A finales de 1998, se anunciaron tres proyectos de ley sobre reforma al servicio militar obligatorio, reorganización de las Fuerzas

Militares, defensa y seguridad nacionales. Estados Unidos anunció apoyo a estas cuestiones (Leal 2010, p.331). William Cohen, Secretario de Defensa estadounidense, firmó con el Ministro de Defensa colombiano un acuerdo para fortalecer la cooperación militar. En ese marco, se adelantó el entrenamiento del primer batallón antinarcóticos del Ejército colombiano, inaugurado en abril de 1999 (García 2015, p.19).

Desde 1997, la preocupación en Colombia dejó de restringirse tan sólo al tema de la producción de drogas para involucrar los derechos humanos, la crisis económica, la estabilidad democrática y regional, todos asuntos ligados al tema del conflicto armado del país. Rojas y Atehortúa (2001) afirman que desde la perspectiva estadounidense Colombia pasó de ser un “país paria” a ser un “país en emergencia”, “necesitado de cuidados intensivos para sobrevivir” (p. 111). (García 2015, p.141)

La administración Pastrana con su Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz 1998-2002” buscó apoyo internacional a los diálogos, fueron formuladas dos versiones del Plan Colombia que lograron el apoyo de la Unión Europea más no el interés del gobierno estadounidense. Debido a las dudas de Estados Unidos respecto al proceso de negociación con las Farc-EP, funcionarios de ese país señalaron la disposición a incrementar la ayuda otorgada a Colombia si fuese formulado un plan centrado en la lucha antinarcóticos y en el fortalecimiento militar (Ramírez, 2001 y Tickner, 2001 En García 2015, p.143).

Así, a finales de 1999 el gobierno colombiano preparó una tercera versión del Plan Colombia, ajustada a los intereses de Estados Unidos, y enlazando el tema de la paz con la lucha antidrogas. El “Plan for Peace Prosperity, and the Strengtening of the State” fue aprobado por la Cámara de Representantes de Estados Unidos en marzo de 2000, el 9 de mayo fue aprobado por el Comité de Apropiaciones del Senado y la versión final recibió la aprobación del Senado en pleno el 22 de junio de 2000. (García 2015, p.143)

El “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, presentado por el gobierno Pastrana en Washington, se basaba en el argumento de las drogas ilícitas como una amenaza a la seguridad nacional colombiana, con el agravante de que el Estado no era capaz enfrentar por sí solo es (Tickner 2002, p.379) (Tickner 2005, p.25).

Si bien en 1985 el embajador estadounidense Lewis Tambs, había usado el término “narco guerrilla” para referirse a los vínculos entre las drogas ilícitas y las agrupaciones insurgentes, para el gobierno de dicho país había sido clave la diferenciación entre la guerra contra las drogas y la guerra contrainsurgente, pues respecto a la última se mantenía como asunto de política interna donde no tenía lugar la intervención (García 2015, p.142). No obstante, progresivamente las dos guerras se fueron convirtiendo en el mismo asunto.

Los actores desarrollaron una serie de estrategias frente al tema. Por un lado, Colombia buscaba ligar a la comunidad internacional en su búsqueda de paz, recaudando apoyos y apelando a la conjunción entre lucha contra las drogas y lucha antisubversiva, destacando el principio de responsabilidad compartida (García 2015, p.151) como destacan las intervenciones del país en la OEA y en el contenido del Plan Colombia (García 2015, p.151).

Por otro lado, la posición en Estados Unidos no era unánime. Si bien la perspectiva estribaba en considerar las drogas ilícitas como una amenaza a los valores y la seguridad estadounidense no se hacía una relación causal y precisa entre las drogas y el conflicto armado colombianos, de hecho, la postura era mantener como objetivo la lucha contra el narcotráfico, más no contra la insurgencia (García 2015, p.164).

De este modo, la aprobación del Plan Colombia en el congreso de dicho país enfrentó numerosas objeciones. Se cuestionaba desde la estrategia anti oferta de las drogas de tal política, las violaciones de DD. HH cometidas por el ejército colombiano, receptor mayoritario de recursos en el Plan, hasta la preocupación por la repetición de lo sucedido en Vietnam. Sin embargo, con estas objeciones el presidente Clinton presentó la aprobación del Plan como asunto urgente e indispensable (García 2015, p.154):

The next big national security challenge we have is getting the Congress to pass America's share of helping to save the oldest democracy in Latin America, in Colombia, and I hope

all of you will support that. We have got to prove that a free system of free people can defeat narco-traffickers and civil war and terrorists. We've got to prove that (...) The quicker we can reach agreement and show that the United States is committed to democracy and to fighting the drug wars in Colombia and to strengthening the oldest democracy in Latin America, the better off we're going to be. (PC-EEUU-Ejec- 7 En: García 2015, p.154)

Con ello la difusa frontera entre las acciones antidrogas y el conflicto armado se reafirmó con la visión de un país en crisis, logrando enlazar el tema de las drogas ilícitas con las demás problemáticas del país sin perjuicio de que la prioridad seguiría puesta en la guerra contra las drogas (García 2015, p.154).

El Plan Colombia destinó la mayoría de sus recursos a las Fuerzas Militares a diferencia de la Policía, lo que da cuenta de un énfasis particular en la mayoría de labores que recaían sobre estas Fuerzas Armadas y su papel de confrontación armada sobre el asunto. El paquete de ayuda destinaba un 80% a rubros militares asociados con los requerimientos estratégicos de la guerra contra las drogas y solamente un 20% a la asistencia económica y social (Tickner 2005, p.25) (García 2015, p.19).

Una mirada atenta a las cifras, evidencia que, sumando la ayuda ordinaria de Estados Unidos a Colombia con el presupuesto del PC, más del 80% de los recursos fueron destinados a las Fuerzas Militares. De hecho, la ayuda militar del PC era casi ocho veces mayor a la ayuda regular destinada a este rubro. Entre tanto, la ayuda policial ocupaba un lugar menor; mientras que en la ayuda ordinaria se contemplaban US\$240 millones de dólares, en el PC esta era de US\$123 millones, cifra que era un 50% menor. La ayuda para el fortalecimiento del estado de derecho o para la paz no alcanza ni el 10% del presupuesto del PC. Por otra parte, el 35% de los recursos de este plan hacían parte del componente regional. En este caso, se privilegió la asistencia en inteligencia y las labores de interdicción de drogas en el Caribe, Perú, Bolivia y Ecuador. (García 2015, p.158)

El Plan Colombia fue principalmente un plan antinarcóticos financiado y vigilado por Estados Unidos, convertido luego en la práctica en un plan contrainsurgente (Rojas, 2007) (Espinosa 2017, p.40). El resultado de esta injerencia fue entonces el efecto securitizador de Colombia (Tickner 2005, p.25), una presencia en forma de ayuda militar estadounidense que ya ocurría desde 1999 (Leal 2010, p.331) justificado para evitar el “desplome” del gobierno colombiano (Tokatlian 2008, p.92) (García 2015, p.19).

Los cambios en el discurso internacional y hemisférico de los Estados Unidos, donde se discute abiertamente la necesidad de eliminar la distinción formal entre la guerra contra las drogas y la guerra contra la insurgencia, derivan entre otras cosas en marzo del 2001, con un informe de la Corporación Rand donde argumentaba que Washington debía reorientar su estrategia para ayudar al gobierno colombiano a reestablecer la presencia estatal en las zonas (Rabasa y Chalk 2001 En Tickner 2005, p.26).

Al Plan Colombia se sumó el Plan Patriota, implementado a medida que evolucionó la situación frente a las Farc, eje de sus objetivos (Leal 2010, p.338). Toda esta serie de factores le dieron un protagonismo destacado al Ministerio de Defensa que no había tenido en tiempos anteriores y que no suele ser, en otros países, el articulador de la política nacional (Diamint 2016, p.55) (Espinosa 2017, p.85).

En el 2001, Estados Unidos incluyó a las Farc y el ELN en su lista de grupos terroristas, lo mismo hizo la Unión Europea en mayo del 2002 (Leal 2006, p.4). El gobierno desató una labor diplomática buscando condena a las Farc, logrando entonces dos declaraciones inmediatas, una de los gobiernos centroamericanos y otra del Consejo Permanente de la OEA, que reafirmaba la decisión de cumplir con la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Resolución 1373 de la ONU, formulada luego de los sucesos del 11 de septiembre (Leal 2006, p.9) (Mejía 2007,

p.113). A las guerrillas las declararon un grupo terrorista y les aplicaron los instrumentos previstos en la nueva ley de defensa y seguridad (Ley 684 de 2001) (Leal 2010, p.330).

Con esto, se evidencia la doctrina del *réspice pollum* para la definición de las políticas de seguridad nacional en Colombia, apegado a los conceptos emanados de las políticas de seguridad nacional, hemisférica y mundial que Estados Unidos ha promulgado durante su historia. Políticas con un único fin: la seguridad y estabilidad de Estados Unidos. (Silva 2009, p.284).

En la búsqueda de un *sistema hemisférico de seguridad*, Estados Unidos desde su consolidación como Estado-Nación, ha tenido varias iniciativas para materializar esta acción, persiguiendo la unidad panamericana y el desarrollo óptimo de los demás objetivos de este país para la región, basando su fortalecimiento como Estado en las llamadas “doctrinas de seguridad” (Callé & Merke, 2005, p.124 en Silva 2009, p.284).

La situación de inseguridad tuvo un efecto importante en la opinión pública, según indicaron las encuestas de percepción ciudadana sobre el tema. En octubre del 2001, la encuesta realizada por la firma Napoleón Franco mostró que el 89% de los colombianos consideraban que el país iba por mal camino, señalaban al gobierno como principal culpable de la crisis (72%) y en segundo lugar a los violentos con un 64% (Espinosa 2017, p.38). La estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos durante la presidencia de George Bush, hizo énfasis en los estados fallidos, entre los cuales estaba Colombia.

Se produjeron 1415 víctimas civiles de acciones bélicas, de los cuales la mayoría de los casos ocurrieron durante los años 2001 y 2002. En cuanto a los perpetradores, la guerrilla de las FARC se constituyó como principal victimario. Académicos como Browitt (2001), Mason (2001), Milliken & Krause (2002), McLean (2002) (Rotberg,2002), coincidían en señalar a Colombia como un Estado al borde del fallo (failure). De otro lado, académicos nacionales como Bejarano & Pizarro (2001) hablaban de colapso parcial del Estado (Espinosa 2017, p.37).

Al finalizar formalmente los diálogos (Pastrana-Farc), Colombia fue caracterizada por una creciente inseguridad, incapaz de repeler el avance insurgente y de grupos paramilitares, y finalmente la percepción de una institucionalidad cada vez más débil. Los sucesos del 11 de septiembre y el inicio de la “guerra contra el terror” aumentaron el afán del ya presidente Álvaro Uribe (2002-2010) por la búsqueda de mayor internacionalización del conflicto armado interno, de obtener la incorporación de este a la guerra mundial contra el terrorismo y ampliar la ayuda militar de Estados Unidos. Declarando incluso el apoyo colombiano a la invasión de Estados Unidos a Irak en contra de la vasta movilización mundial opuesta a esta decisión (Leal 2006, p.10), ahora es el terrorismo, el enemigo que se debe enfrentar (Silva 2009, p.297), una tendencia que Colombia inscribía ligándolo al asunto de las drogas ilícitas:

En las agendas de seguridad de algunos países de América Latina y el Caribe, el tráfico de drogas ilícitas y el crimen organizado constituyen una de las mayores amenazas contra el Estado y la democracia (Aravena y Jarrín, 2004; Benítez, Celi, y Diamint, 2009; Niño, 2011; Garzón, 2013). El tema también se convirtió en un eje de la agenda de Estados Unidos con la región. (García 2015, p.17)

Se destaca que durante el período 1994-1998 no se estableció una política formal de Seguridad y Defensa (Botero 2009, p.293), pero sí iniciativas en el plano de la Seguridad Ciudadana. En efecto, aparece la Estrategia Nacional Contra la Violencia de la administración Gaviria (1990-1994), aunque objeto de críticas importantes, la cual en varios casos se calificó como más discursiva que práctica (Acero 2004, p.180) (Rivas 2004, p.111). La administración Samper (1994-1998), planteó la Política Para la Seguridad y la Convivencia, la cual propendió por el fortalecimiento del sistema judicial, la defensa de los derechos humanos, y el desarrollo social ligado a la participación y la seguridad ciudadana. Por su parte la administración Pastrana (1998-2002) no tuvo una política en seguridad y defensa, más bien la política presidencial gravitó en el

proceso de paz (Romero 2009, p.302) que siguió planteando estrategias para lograr la paz articulada a iniciativas sociales, económicas y políticas contenidas en el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz 1998-2002”.

Dicha administración desarrolló la Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, orientado hacia la integración de forma sistemática de la seguridad ciudadana y la convivencia (Rivas 2004, p.111).

6 Referenciales sectoriales de la seguridad en Colombia 2002-2010

En su primer mandato, Uribe Vélez (2002-2006) pidió a los gobiernos de los países vecinos declarar a las Farc una organización terrorista, pedido asumido con cautela por los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Brasil (Leal 2006, p.9). Incluso, recurrió a negar la existencia del conflicto armado, e incluso a promover la prohibición del uso del término en documentos oficiales (Leal 2006, p.25) (Leal 2011, p.11).

Esta administración tuvo como estrategia diplomática hacia Estados Unidos vincular el conflicto armado con la intención del presidente estadounidense de hacer una lucha frontal contra el terrorismo (Mejía 2007, p.113). Uribe logró financiación de elementos no relacionados con la lucha anti narcotráfico, como la protección de oleoductos. Y al evidenciar la financiación de los grupos armados vía narcotráfico, logró ligar la lucha antiterrorista con la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, con la ayuda financiera del Plan Colombia. (Espinosa 2017, p.59) (Leal 2011, p.18) (Galindo 2014, p.76) (Carvajal 2018, p.125). A nivel internacional, Colombia se ha insertado a partir de estos problemas.

En este gobierno se declaró el estado de conmoción interior contemplado en el Artículo 213 constitucional, decretando como primera medida, un “impuesto al patrimonio” del 1,2% a los colombianos (Villamizar 2017, p.301).

El Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002, que creaba las zonas de rehabilitación y consolidación y otras medidas lesivas para los derechos de los ciudadanos, como el permiso a los militares para hacer capturas, allanamientos, interceptaciones telefónicas y registros domiciliarios sin orden judicial, fue declarado parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional, no así el Artículo 11, que definió las zonas de rehabilitación y consolidación como “un área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más medidas excepcionales, sin perjuicio de la aplicación de las demás dictadas en conmoción interior”. (Villamizar 2017, p.301)

Uribe Vélez empezó un manejo distinto frente a la política de paz de las administraciones antecesoras. Planteó algunas modificaciones a la ley sobre orden público, con lo cual se pretendía darles un igual tratamiento a todos los actores armados y, en consecuencia, calificó de terroristas tanto a paramilitares como a guerrilleros (Pallares 2017, p.131). De hecho, esta administración no tuvo propiamente una política de paz; esta fue reemplazada por la bandera política del gobierno de entonces como lo fue la “Seguridad Democrática” (Pallares 2017, p.132).

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un estado comunitario 2002-2006” (ley 812 de 2003), establece como primer componente el de “Brindar Seguridad Democrática” (Leal 2006, p.7). En este se presentan siete puntos de acción: control del territorio y fuerza de la soberanía nacional, combate al problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, fortalecimiento del servicio de justicia, desarrollo de las zonas deprimidas y de conflicto, promoción y protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, fortalecimiento de la convivencia y los valores, y finalmente la dimensión internacional (Departamento Nacional de Planeación, 2003) (Espinosa 2017, p.61).

En materia de seguridad el Plan expone que la violencia ejercida por organizaciones criminales es el principal reto del país. A lo largo del documento no aparece ninguna

menCIÓN a la existencia del conflicto armado, y este elemento da a la Seguridad Democrática un cambio importante respecto a la definición del problema de la seguridad, en donde se pasa de la aceptación de la negociación política como posibilidad de tramitar conflictos con grupos armados ilegales a una definición de problema donde se hace énfasis en el accionar de los grupos armados como principal generador de inseguridad, dejando de lado cualquier reconocimiento de elementos políticos en el accionar de los grupos armados. (Espinosa 2017, p.61)

Desde entonces en adelante, va a tener una gran importancia la incorporación recurrente en el discurso oficial la lucha contra el terrorismo como principal bandera política del presidente (Espinosa 2017, p.61) (Pallares 2017 p.130). La Política de Seguridad Democrática fue el eje sobre el cual se articuló el proyecto de su gobierno (Galindo 2014, p.76).

El documento donde se expone esta política asume la idea de que el desbordamiento de la violencia perpetrado por grupos armados ilegales es en su mayoría resultado del debilitamiento institucional (Espinosa 2017, p.62). Por lo tanto, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas es fundamental para el control territorial, la cooperación entre diversos actores nacionales e internacionales para la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, finalmente, la enunciación del terrorismo como principal enemigo de la seguridad (Espinosa 2017, p.63).

Cabe resaltar que históricamente el ministerio de Defensa es, hasta nuestros días, el ministerio con más rotación del cargo. Los titulares de esta cartera permanecen en él mucho menos que los demás ministerios, de hecho, la mayoría desde la constitución de 1991 no alcanzan una permanencia de un año en esta². Este ministerio es el que más claramente muestra que el verdadero ministro es el presidente (Leal 2006, p.14). Ministerio que además es una de las carteras más

²Los cargos de canciller y mindefensa no duran más de 2,5 años en promedio <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/los-ministros-de-defensa-en-colombia-duran-en-promedio-un-ano-y-medio-en-el-cargo-2931886>

importantes en Colombia, por la visibilidad ante los medios y el protagonismo y rédito político que se obtienen de los golpes militares (Espinosa 2017, p.85).

Aunque de manera formal es el Ministerio de Defensa quien define las orientaciones en materia de seguridad y defensa (Decreto 1512 de agosto de 2000; Ley 489 de diciembre de 1998), los militares son actores fundamentales en la definición de las mismas. En el caso de la Seguridad Democrática, enunciada como principal política del gobierno, los militares jugaron un papel activo en la estructuración del documento. Otro actor vinculado a la institucionalidad militar es la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (ACORE), quien daba importantes recomendaciones al gobierno Uribe en temas de seguridad, defensa y estrategia militar (Espinosa 2017, p.87).

El segundo aspecto para entender la orientación de la política de Seguridad Democrática es la ley de defensa y seguridad ciudadana sancionada en el año 2002. Declarada inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional en la sentencia C251 del 2002, había demarcado algunas líneas importantes para entender la orientación de la Seguridad Democrática (Espinosa 2017, p.59). Sin embargo, generó polémica por el denominado teatro de operaciones, los demandantes de la ley argumentaron que ello daba aprobación para que el comandante de una zona recibiera y aplicara directamente las órdenes del presidente, restando poder a las autoridades político-administrativas con respecto al mantenimiento del orden público en sus respectivos territorios (Espinosa 2017, p.59). Además, a fines del mes de agosto del 2004, por vicios de forma en el trámite del proyecto, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Estatuto Antiterrorista (Leal 2006, p.18).

Esta sería una de las características de la política de Seguridad Democrática, orientadas a establecer a las Fuerzas Armadas como principales ejecutores de la política de seguridad y defensa, con mayores atribuciones legales que les permitiera ser más eficientes en su lucha contra los grupos

insurgentes y el narcotráfico, fue limitada años más tarde por acción de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, S 1024, 2004) (Espinosa 2017, p.6).

En cuanto a la viabilidad política de la política de Seguridad Democrática, el gobierno de Álvaro Uribe aseguró las fuentes necesarias para la financiación del gasto de seguridad y defensa, a través de la sustitución del gasto, el aumento en las tasas de tributación y el aumento de la base tributaria (Carrasquilla, 2005). Siguiendo con una tendencia de aumento en el gasto de seguridad y defensa, que había tenido un incremento constante desde el 2000 (año 2000 con 2,6%, año 2003 con 3,1% presupuesto de la Fuerzas Públicas como % del PIB), el gobierno Uribe garantizó la financiación de la política de Seguridad Democrática y con ello su viabilidad financiera. (Espinosa 2017, p.67)

Tal política no solo jugó dentro de los límites del territorio nacional un papel importante, la regionalización de la crisis colombiana fue vista como el epicentro de la inseguridad andina y hemisférica. En efecto, distintos Estados adoptaron posturas diferentes ante Colombia en respuesta a los costos que ellos perciben de tal situación (Tickner 2005, p.22) (Carvajal 2018, p.126) (Gómez 2006, p.60). En Ecuador, el desplazamiento de personas, la violencia asociada a presencia de grupos armados colombianos y los efectos ambientales de la fumigación, son considerados amenazas a la seguridad de este país, donde el Plan Colombia fue interpretado explícitamente como un problema de seguridad nacional en la “Política de Seguridad de la Frontera Norte” (Jarrín 2004, p.386 En Tickner 2005, p.28).

En Brasil, la política militar estadounidense en la zona sumado al narcotráfico fueron factores que generaron preocupación (Tickner 2005, p.22) (Martins 2004 En Tickner 2005, p.29) y, en menor medida Panamá, donde ha habido una securitización explícita de la guerrilla (Tickner 2005, p.22). Hasta 1999, Panamá había mantenido una posición neutral ante el conflicto armado colombiano, después del traspaso del control del Canal a ese país generaron preocupación las implicaciones potenciales del conflicto en Colombia para la seguridad de Panamá y del Canal

(Calvo En Tickner 2005, p.29). Siendo este país uno de los pocos en su momento en dar el calificativo “terrorista” a las Farc y brindar apoyo a la guerra contra el terrorismo a nivel regional (Tickner 2005, p.29) (Codhes 2004 En Tickner 2005, p.30).

La progresiva inserción del conflicto armado colombiano en la lógica de la lucha mundial antiterrorista deja ver que los imperativos globales de Washington fueron bastante determinantes de su postura ante la región, como de las relaciones de seguridad que allí se desarrollan (Tickner 2005, p.23) (Galindo 2014, p.76) (Gómez 2006, p.60). Adicionalmente, el carácter monotemático de la política exterior colombiana no se ajusta a las posturas de varios países de la región, los cuales han buscado distanciarse de las políticas de seguridad de los Estados Unidos (Tickner 2005, p.27). Por ejemplo, en la Cumbre de las Américas realizada en Monterrey, en el 2004, países como Argentina y Brasil discutían en torno a la eliminación de la pobreza, la promoción de la democracia y los fracasos del modelo neoliberal, a diferencia de los planteamientos colombianos sobre la lucha antiterrorista (Tickner 2005, p.27).

En Perú, la crisis colombiana era utilizada básicamente para contrastar la laxitud del gobierno de Colombia y los éxitos obtenidos en el Perú en esta materia. Asimismo, las alusiones críticas de Perú frente al conflicto armado colombiano tenían el propósito de señalar lo que podría haber sucedido en el caso de este país, si el gobierno no hubiera actuado con tanta determinación en contra del narcoterrorismo (Tickner 2001, p.56. Rojas 2005, p.217 En Tickner 2005, p.31).

Por su parte, Venezuela identificó como una amenaza a su seguridad el Plan Colombia y el Plan Patriota, debido al fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas, que inclinó la balanza bilateral de poder militar. La implementación del Plan Colombia produjo un fortalecimiento de los grupos paramilitares. Ambos planes posibilitaron la intervención militar directa de los Estados Unidos, que incluyeron a Venezuela como una amenaza a la seguridad regional (Tickner 2005, p.32).

Así las cosas, el segundo período del gobierno de Uribe Vélez señalaba que sus resultados en seguridad se debían a su primera estrategia. En este segundo mandato se señaló pasar del objetivo inicial de control territorial al de consolidación, en tres fases según zonas del país (Leal 2011, p.15). No hubo variaciones importantes en cuanto al énfasis en lo militar sobre lo político (Leal 2011, p.15).

La poca claridad conceptual respecto a la seguridad y su papel no es exclusivo de Colombia sino también de diferentes países en la región y ,aunque se han dado encuentros en la materia como la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en 2003, donde se aprobó la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en la que Colombia recibió la solidaridad de los estados americanos, no se adoptaron mecanismos ni se diseñaron instrumentos de acción colectiva, lo cual reafirma la dificultad de crear consensos y llegar a acuerdos concretos en la materia (Gómez 2006, p.61).

6.1 Estrategia de seguridad en Colombia 2003-2010

Las políticas de seguridad de los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez fueron los instrumentos gubernamentales que definieron la estrategia en materia de seguridad, cada una posee un diagnóstico sobre la situación de seguridad en Colombia bajo el cual establecen sus objetivos. El ministerio de Defensa colombiano es la cartera encargada de dirigir su desarrollo.

Los documentos exponen sus fundamentos, las principales amenazas, enumeran objetivos estratégicos y desarrolla las líneas de acción para el cumplimiento de estos, ambos poseen los elementos formales de una política pública. La primera, Política de Seguridad Democrática (2003-2006), plantea como objetivo reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio (PSD 2003, p.12), y su publicación formal fue precedida de la declaratoria del estado de conmoción interior mediante el Decreto 1837 de 2002.

Por su parte, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010), no plantea muchos cambios de la estrategia precedente, más bien busca profundizar y consolidar sus resultados, de allí su nombre como política de consolidación, el cual hace referencia a la consolidación del control territorial (Leal 2011, p.15).

Los niveles de significación del referencial de ambas políticas, siguiendo los elementos de análisis descritos por el Análisis por Referenciales de Muller se describen en el siguiente punto.

6.1.1 Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política de Seguridad Democrática (2003-2006)

Valores

La política establece una confrontación entre democracia y terrorismo, donde este último es la amenaza central por enfrentar desde la estrategia de seguridad (PSD 2003, p.5), dicha estrategia es ubicada como una tarea que trasciende de Colombia y demanda la participación de los países de la región, puesto que esta amenaza desdibuja los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional (PSD 2003, p.20), que tiene por principal víctima a los civiles (PSD 2003, p.20). Así, la política se apoya en los diferentes compromisos adquiridos por Colombia en la materia. En consecuencia, el narcotráfico es ligado al terrorismo internacional (PSD 2003, p.21) como amenaza a todo el hemisferio, y en ese sentido, plantea *eliminar el negocio de las drogas ilícitas, al igual que el terrorismo* (PSD 2003, p.21).

Las representaciones fundamentales de esta política son la de una *democracia y de los intereses vitales de la Nación, como los establece la Constitución Política, expuesta a una serie de graves amenazas, ligadas entre sí y con frecuencia de carácter trasnacional* (PSD 2003, p.24). Estas *constituyen un riesgo inmediato para la Nación, las instituciones democráticas y la vida de*

los colombianos, a saber: terrorismo, drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión, homicidio (PSD 2003, p.24).

Esta política además plantea relaciones entre seguridad y desarrollo, donde la primera lleva preponderancia (PSD 2003, p.22). Este desarrollo económico requiere de un *clima de seguridad*, ante una situación que impide el desarrollo y la participación de la ciudadanía en asuntos políticos, por lo que se prescribe en esta política, que la *seguridad favorece así el empoderamiento de los ciudadanos* (PSD 2003, p.23)

En síntesis, lo que se expresa como deseable es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, este es el objetivo general de la política (PSD 2003, p.13). Las representaciones fundamentales de esta se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a. La democracia depende del papel de la seguridad que demanda la solidaridad de los ciudadanos. En ese orden de ideas, la existencia y presencia de grupos y organizaciones armadas tienen una relación inversa con la ausencia de la autoridad y presencia de las instituciones democráticas, la que señala como *incapacidad histórica de la democracia colombiana de afirmar la autoridad* frente a los grupos armados que se valen del narcotráfico (PSD 2003, pp.13,14,15)
- b. El control territorial por parte del Estado a partir de la labor principal de la Fuerza Pública, especialmente de las Fuerzas Militares (PSD 2003, p.16).
- c. La seguridad es observada como producto de un esfuerzo colectivo en el que el ciudadano tiene una mayor responsabilidad a quien se le demanda además de *colaboración y solidaridad, contribuir con recursos económicos* (PSD 2003, pp. 17-18).
- d. Unido a la idea de lograr control territorial, la política plantea como elemento de eficacia mayor número de miembros de las Fuerzas Armadas en el plano operativo más que en el administrativo (PSD 2003, p.18)

Normas

Los principios de acción se identifican en esta política como aquellas expresiones puntuales que orientan el conjunto de sus objetivos y consecuentemente sus seis líneas de acción, puesto que son aquellos elementos que definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado.

Estos principios se pueden identificar en los objetivos estratégicos de la política (PSD 2003, pp.32-65), en donde, orden jerárquico, el primero refiere a que *se debe consolidar el control estatal del territorio* (PSD 2003, p.32) y subsiguientemente se da cabida a la *protección de la población, eliminación de las drogas ilícitas en Colombia y mantenimiento de una capacidad disuasiva*.

Algoritmos

Se identifican aquellas relaciones causales que expresan una teoría de la acción del actor para llegar a un fin, que en esta política se expresan en un conjunto de acciones claras a partir del fenómeno que descrito.

En efecto, los Valores y Normas ya describen elementos que orientan el conjunto de acciones de esta política, a partir de ello la relación causal entre lo que expresa como problema y objetivo no es otra cosa que el control territorial a partir del Sector Defensa, es decir, Fuerzas Armadas. La jerarquía de acciones va desde el control del territorio y la consolidación de este con el subsiguiente conjunto de acciones que involucran diferentes instituciones del Estado, como es Justicia y Desarrollo.

En resumen, se plantea un ciclo de recuperación y consolidación que parte principalmente de la iniciativa de la Fuerza Pública y posteriormente de las demás instituciones del Estado, donde finalmente se promoverían proyectos productivos en los territorios recuperados bien a cargo de la dirección y coordinación del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (PSD 2003, p.43).

Imágenes

En cuanto a estos vectores implícitos de Valores, de Normas y aún de Algoritmos “atajos cognitivos” de significación inmediata, se identifican los que expresa la política en su presentación: *La lucha es de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo* (PSD2003, p.6), donde efectivamente se reúnen los valores, normas y algoritmos dando significación inmediata a la política.

Ficha No. 1 Tipo de documento: Política pública de seguridad.	
1. Nombre del documento:	
Política de Seguridad y Defensa Democrática (PSD 2003-2006)	
2. Parte del documento:	
Documento completo	
3. Nombre de entidad:	
Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional	
4. Nombre de unidad organizacional:	
Departamento Nacional de Planeación	
5. Fecha de publicación	6. Descriptor
16 de junio 2003	Documento que expresa y describe la política de seguridad nacional para el periodo 2003-2006, su lógica y marcos de comprensión del mundo y pautas para la acción del Estado en la materia.
7. Red documental básica:	
Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001 Consejo de Seguridad Naciones Unidas Convención Interamericana contra el Terrorismo 3 de junio de 2002 Convención interamericana contra la producción y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos Compromiso de Lima 17 de julio de 2002 Convención de Viena 1988 Posición Común, Unión Europea 27 de diciembre de 2001 GAFI Recomendaciones Especiales sobre la Financiación del Terrorismo 31 de octubre de 2001 Convención Internacional de Naciones Unidas para supresión de la Financiación del Terrorismo de 1999	
8.1 Identificación tipo de referencial:	
El Consejo de Seguridad observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto	

pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenaza graves a la seguridad internacional (p.21)

El control territorial como elemento prioritario para la consecución del objetivo de la Política, es decir, iniciativa desde el papel de las Fuerzas Armadas (p.21)

8.2 Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial:

También necesitamos la solidaridad de otros países, en especial de la región, para frenar el terrorismo y su aliado el narcotráfico. Tenemos que congelar sus cuentas, perseguir a sus hombres, entregarlos a la justicia. Lo he dicho en repetidas ocasiones: quien toma la decisión de albergar el terrorismo termina siendo víctima del terrorismo. Para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. La lucha es de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo (p.6)

Una democracia y de los intereses vitales de la Nación, como los establece la Constitución Política, expuesta a una serie de graves amenazas, ligadas entre sí y con frecuencia de carácter transnacional (p.24). Estas constituyen un riesgo inmediato para la Nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos a saber: terrorismo, drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión, homicidio (p.24).

8.3 Comentarios y análisis del referencial (identificación, definición, usos, soportes, etc.)

El documento hace alusión a fortalecer la autoridad de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho mediante esta estrategia de seguridad nacional que demanda de la ciudadanía cooperación debida, como también a las demás ramas del poder. El documento es eminentemente cualitativo.

Esta política menciona que no hace suya la definición de Seguridad Nacional ni la doctrina del enemigo interno (p.7;13), esto da cuenta que sus formuladores conocen el estado del arte y discusiones sobre la seguridad, sin embargo, no hay al mismo tiempo en el documento alusiones explícitas a los tipos de seguridad como: Seguridad Ciudadana o Seguridad Humana.

Si bien no hace explícito el concepto de seguridad que asume, el análisis de su contenido, las ideas y proposiciones están en afinidad con una concepción de la seguridad entendida como Seguridad Nacional y Seguridad Pública, esto dado por los siguientes elementos:

- Describe como necesario el control y consolidación territorial. La teoría del cambio de esta política consiste en identificar este déficit del Estado y buscar dicho control territorial, principalmente por parte del sector defensa, y así establecer las condiciones para el conjunto de las demás instituciones.
- Destaca a la democracia como principal víctima del terrorismo y narcotráfico, el discurso entonces señala una víctima indeterminada (la democracia) más que la ciudadanía, pero con un victimario claro: los grupos armados como FARC, ELN y grupos paramilitares. El homicidio, más que una amenaza a los ciudadanos,

constituye una amenaza a la democracia (p.31) y en los municipios con altos índices de homicidios se señala que es debido a la disputa de organizaciones armadas ilegales (p.31). - En ese orden plantea que los instrumentos dependerán del carácter de la amenaza y afirma que tal política será una sola, ejecutada de manera simultánea en todo el territorio nacional (p.17). en efecto, si la amenaza es el terrorismo, los instrumentos son eminentemente militares. - No contiene ninguna alusión a la Seguridad Ciudadana, y en efecto, cuando se menciona instituciones como Policía Nacional, lo hace como un elemento involucrado en el desmantelamiento de organizaciones terroristas (p.40), con la creación y ampliación de sus estructuras, emulando la organización y estructura del Ejército. - Elementos que no son necesariamente asuntos de la esfera de la seguridad son introducidas en estas a través de la política, por ejemplo, las alusiones a la protección del medio ambiente mediante la afectación al cultivo de drogas ilícitas (p.26;27) e incluso el contrabando y la economía informal, mencionados como elementos que pueden facilitar el blanqueo de activos como también las operaciones financieras de estos grupos armados (p.28). - De igual manera se asegura taxativamente el tráfico de armas, municiones y explosivos como un asunto ligado al terrorismo (p.29). El secuestro y la extorsión se excluyen como asuntos de delincuencia y de policía (p.30) y se los liga a ambos, terrorismo y delincuencia común, como estructuras y dinámicas que actúan en conjunto (p.31). - Otorga una preocupación fundamental sobre el terrorismo al que desliga de cualquier justificación política (p.24)
9.1 Descripción de la situación problema: El documento describe como antípoda de la democracia al terrorismo (p.5,20), señalando la incapacidad de las autoridades e instituciones de lograr una presencia y control de la totalidad del territorio nacional (p.9). En ese orden, se asegura que la naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, llevan a que se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional (p.20) y se asegura la urgencia de la cooperación internacional contra el terrorismo señalando como vinculante la Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001 Consejo de Seguridad Naciones Unidas (p.21). Además de enfatizar que es la seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la Nación, como los establece la Constitución Política, los que están hoy expuesta a una serie de graves amenazas, ligadas entre sí y con frecuencia de carácter transnacional. (P.24)
9.2 Descripción de los componentes del dispositivo: Contenido Política de Defensa y Seguridad Democrática 2003-2006 I La política de Defensa y Seguridad Democrática - Seguridad democrática - Democracia y DD. HH - Control territorial y acción coordinada del Estado - Cooperación y solidaridad - Eficiencia y austeridad

- Transparencia y juridicidad
- Políticas nacionales y respuestas locales
- Defensa Nacional
- Multilateralidad y corresponsabilidad
- Seguridad y desarrollo
- La opción de la negociación

II Amenazas

- El terrorismo
- El negocio de las drogas ilícitas
- Las finanzas ilícitas
- El tráfico de armas, municiones y explosivos
- El secuestro y la extorsión
- El homicidio

III Objetivos Estratégicos

- Consolidación del control estatal del territorio
- Protección de la población
- Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

IV Líneas de Acción

- A. Coordinar la acción del Estado
- B. Fortalecer las instituciones del Estado
- C. Consolidar el control del territorio nacional
- D. Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la Nación
- E. Cooperar para la seguridad de todos
- F. Comunicar las políticas y acciones del Estado

V. Financiación y Evaluación

Matriz de Responsabilidades

9.3 Caracterización de lo que enuncia:

Descripción de las intenciones y objetivos a cumplir por el documento

De este documento se desprenden las directrices generales que seguirán, en la elaboración de sus respectivos planes y estrategias, la Fuerza Pública, todos los ministerios y demás entidades del Gobierno. Dentro de sus planes de acción contemplarán cronogramas y medidas prioritarias para cumplir con los propósitos de esta política. (p.12).

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.

La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. (p.14,32)

9.4 Desde donde enuncia:

Presidencia de la república, Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Policía Nacional p.8

9.5 A quien va dirigido lo que enuncia (Públicos):

Territorio nacional, ciudadanía

Elaboración propia, a partir de PSD 2003-2006.

6.1.2 Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010)

Por su parte, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática como su nombre lo indica, busca consolidar los efectos de la política precedente. El cambio es ante todo sobre el *nuevo escenario estratégico* (PCSD 2006 p.10), pero no plantea cambios en la estrategia global de la política precedente, pues esta propone pasar de la fase de recuperación y control territorial por parte del sector defensa, a la de recuperación social del territorio mediante la *acción integral del Estado*. Todo esto, mediante la Doctrina de Acción Integral (PSD 2006, p.12) que viene a ser un elemento destacado para comprender la lógica misma de esta política.

Sus niveles de significación identificados a partir del análisis por referenciales son los siguientes:

Valores

Esta política marca continuidad con la estrategia precedente, puesto que persigue y establece como deseable *reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, como condición necesaria para lograr la protección de todos los habitantes de Colombia* (PSD 2006, p.29). Es decir, las representaciones más fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, en esta política, guardan consecuencia con la política precedente.

En efecto, sigue siendo identificada la de amenaza del terrorismo contra la democracia, y determina en respuesta a ello, la consolidación de los resultados de la primera política de Seguridad Democrática, donde el control territorial a partir del sector defensa sigue siendo el elemento titular de la estrategia, dirigida contra los Grupos Armados Ilegales como Farc y ELN.

Esta política conserva como valores los declarados en la Política de Seguridad Democrática del periodo 2003-2006 (PCSD 2006, p.23), en el que ocupan un lugar central y jerárquico el

narcotráfico y el terrorismo, adicionalmente el fenómeno de las Bandas Criminales (PCSD 2006, p.25), y subsiguientemente de criminalidad común (PCSD 2006, p.25).

Normas

Los principios de acción de esta política se establecen en coherencia con la PSD. En ese orden, continúa planteando la *seguridad como garante del funcionamiento de la justicia*, en el que *la Fuerza Pública debe seguir contribuyendo a la adecuada administración de justicia garantizando las condiciones de seguridad para su funcionamiento* (PCSD 2006, p.30)

El conjunto de sus objetivos y consecuentemente sus seis líneas de acción definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado, en ese orden, continúa planteando la prevalencia del control y consolidación territorial, como principio para el fortalecimiento del Estado de Derecho. En ese sentido, esta política establece: *en el término de la presente administración presidencial, el Estado deberá pasar de la etapa de control territorial a una de consolidación del control territorial* (PCSD 2006, p.31-46).

Algoritmos

Las relaciones causales que expresan una teoría de la acción, se expresan en esta política en la *Estrategia de consolidación del control territorial* (PCSD 2006, p.32). La relación causal sigue siendo la del control territorial bajo la iniciativa del sector seguridad, en fase de consolidación. Dicha consolidación se describe en tres fases, que dependerán de las características de seguridad de cada una de las zonas. En esta política se destaca de manera más explícita que la política precedente *el trabajo y la coordinación interagencial civil-militar y policial* (PCSD 2006, p.32).

Dichas fases que corresponden a *1) control de área, 2) estabilización y 3) consolidación* (PCSD 2006, p.33) donde se implementan varios programas con la iniciativa del Ministerio de Defensa. Sin embargo, lo que define esta sección de la política es la Doctrina de Acción Integral

(DAI) donde se enmarca la *coordinación civil-militar* (PCSD 2006, p.36), dicha doctrina es elevada a *doctrina operacional* (PCSD 2006, pp.12;36).

En resumen, este ciclo de recuperación y consolidación con iniciativa de la Fuerza Pública y posteriormente de las demás instituciones del Estado, describe que la protección de la ciudadanía pasa por la *desarticulación de los grupos armados ilegales* (PCSD 2006, p.37) definidos como centro de atención de esta política, planteando *eleva los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico* (PCSD 2006, p.39) y *mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz* (PCSD 2006, p.41) lo que implica realizar *inversiones extraordinarias con el fin de fortalecer las capacidades operacionales de la Fuerza Pública* (PCSD 2006, p.41) y *mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país* (PCSD 2006, p.45) que refieren específicamente a una serie de estrategias de Seguridad Ciudadana, que solo se le referencia de forma general.

Finalmente, se promoverían proyectos productivos en los territorios recuperados a cargo de la dirección y coordinación del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (p.43). La jerarquía de acciones va desde el control del territorio y la consolidación de este con el subsiguiente conjunto de acciones que involucran diferentes instituciones del Estado, como es Justicia y Desarrollo.

Imágenes

Estos vectores implícitos de Valores, Normas y aún de Algoritmos, en resumen se identifican en la presentación de la política donde se destaca que *después de cuatro años, la Política de Defensa y Seguridad Democrática requería un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar, además, del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado* (PCSD 2006, p.10).

Ficha No. 2 Tipo de documento: Política pública de seguridad nacional.	
8. Nombre del documento:	
Política de Consolidación de la Seguridad y Defensa Democrática (PCSD 2006-2010)	
9. Parte del documento:	
Documento completo	
10. Nombre de entidad:	
Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional	
11. Nombre de unidad organizacional:	
Departamento Nacional de Planeación	
12. Fecha de publicación	13. Descriptor
2006	Documento que expresa y describe la política de seguridad nacional para el periodo 2006-2010, su lógica y marcos de comprensión del mundo y pautas para la acción del Estado en la materia.
14. Red documental básica:	
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” Política de Seguridad Democrática 2003-2006	
8.1 Identificación tipo de referencial:	
En suma, después de cuatro años, la Política de Defensa y Seguridad Democrática requería un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar, además, del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado (p.10).	
8.2 Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial:	
En su aplicación, la PSD se concentró en recuperar el control del Estado sobre la mayor parte del territorio nacional. Para esto, se dio continuidad y se profundizó el proceso de fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional iniciado durante la anterior administración presidencial. Se incrementaron el número de unidades militares y policiales con el fin de cubrir una mayor extensión territorial. En total, el aumento en el pie de fuerza entre el año 2002 y 2006 correspondió al 32%. (p.15)	
8.3 Comentarios y análisis del referencial (identificación, definición, usos, soportes, etc.)	
Este documento persigue consolidar los efectos de la Política de Seguridad Democrática, por lo que parte de un escenario que describe como favorable y positivo dados los resultados de esta política precedente y pasa entonces a su consolidación, esta consolidación se canaliza en el concepto o más bien la doctrina de Acción Integral que alude a la coordinación interagencial de las diferentes instituciones del Estado y la coordinación cívico militar, dicha doctrina es propia del corpus conceptual de las fuerzas armadas no solo colombianas sino también de otras fuerzas en la región.	
Como sucede en la anterior política, la PCSD no hace explícito el concepto de seguridad que asume, sin embargo, el análisis de su contenido, las ideas y proposiciones están en afinidad con una concepción de la seguridad entendida como Seguridad Nacional y de Seguridad Pública, esto dado por los siguientes elementos:	

- Describe como la primera estrategia el necesario el control y consolidación del territorial, por lo tanto, aun desarrolla como teoría del cambio que lograr dicho control por parte del sector fuerza pública permite establecer las condiciones para el conjunto de las demás instituciones. - Si bien la situación problema que menciona no se hace extensamente sobre el terrorismo ligado al narcotráfico como la primera estrategia, continúa señalando un victimario claro, identificado en los grupos armados como FARC, ELN. - Plantea que los instrumentos dependerán del carácter de la amenaza, en efecto, al ser estos los <i>Grupos Armados Ilegales</i> (p.33) la iniciativa en dicha política la conservan preponderantemente las Fuerzas Armadas - No contiene, como sucede en la política anterior, alusión explícita a los demás tipos de Seguridad, aunque posee menciones a la Seguridad Ciudadana, sin mucho desarrollo del mismo en el documento pues la jerarquía del problema la conserva la atención a los GAI (p.45) - Si bien no menciona concepto o tipo alguno de seguridad de forma explícita, su comprensión y lectura del problema permiten comprender que su concepción es propia de la Seguridad Nacional y Seguridad Pública, al hacer uso de la Doctrina de Acción Integral (p.36) y reconocer que el fenómeno enfrentado es de hecho un grupo armado, con tácticas, estructura, composición y formación político-militar (p.10)
--

9.1 Descripción de la situación problema:

Al ser esta una política que busca consolidar los efectos de la estrategia precedente no podemos dejar de lado los elementos constitutivos y la lógica de dicha primera política de Seguridad Democrática, en ese orden, la PCSD conecta su formulación con los efectos que ha generado mencionada estrategia precedente, por lo tanto, destaca que *La primera y más importante amenaza la constituyen los grupos armados ilegales (GAI), en particular las FARC y el ELN* (p. 23), sin embargo, su escenario ya es diferente del anterior, por lo cual la política va a tener su centro de gravedad en la Doctrina de Acción Integral, un concepto bastante conocido en el seno de las Fuerzas Armadas colombianas.

Son mencionadas otras amenazas como las Bandas Criminales y los carteles del narcotráfico (p.25) y consecuentemente el efecto de las actividades de este tipo de fenómenos como el hurto de diversa modalidad, extorsión, secuestro y homicidio (p.26). sin embargo, se conserva el énfasis sobre los grupos armados.

9.3 Descripción de los componentes del dispositivo:

Nuevo Escenario Estratégico

-Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)

Principios de Implementación

Objetivos Estratégicos

-Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional

-Estrategia de Consolidación del control territorial

-Desarrollo de la Doctrina de Acción Integral (DAI)

-Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos

-Elevar drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia.

-Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población -Fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública -Reformas estructurales -Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país -Estrategia de seguridad ciudadana -Iniciativa Internacional -Planes, programas e iniciativas
9.3 Caracterización de lo que enuncia:
Descripción de las intenciones y objetivos a cumplir por el documento Entre los objetivos de la PCSD se encuentran los de consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el Territorio Nacional (p.31) como su eje fundamental, que ya era el objetivo estratégico de la Política de Seguridad Democrática, por lo que en esta política se trata de consolidar dicho control a partir de cinco objetivos estratégicos y a través de 28 planes, programas e iniciativas (p.11) En síntesis, busca consolidar la Seguridad Democrática en el que el papel del sector defensa y seguridad se establece como un papel que permite el despliegue de las demás instituciones del Estado colombiano <i>Dicha consolidación se entiende, en efecto, como el escenario en el que la seguridad provista por la Fuerza Pública garantiza que el Estado pueda hacer prevalecer el orden jurídico y permite que todas las instituciones funcionen de manera libre y permanente, de tal forma que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos (p.32)</i>
9.4 Desde donde enuncia:
Presidencia de la república, Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Policía Nacional p.8
9.5 A quien va dirigido lo que enuncia (Públicos):
Territorio nacional, ciudadanía

Elaboración propia a partir de PCSD (2006-2010)

7. Referenciales sectoriales de la Seguridad en Colombia 2011-2018

Juan Manuel Santos (2010-2011), para desligarse del gobierno anterior incluyó el diseño de políticas sociales en donde los resultados de acciones efectivas de la Fuerza Pública pudiesen reducir hacia el futuro la necesidad de emplear esa fuerza en acciones armadas. En ellas destaca el hecho de enfrentar el grave problema social y político de tierras con un proyecto de ley aprobado en el 2011 (Ley 1448 de 2011), conocida como la ‘Ley de víctimas y restitución de tierras’ (Leal 2011, p.25) que tiene efectos en temas de seguridad. Aunque la campaña presidencial de Santos

prometía dar continuidad a las políticas del gobierno Uribe, en especial aquellas respecto a defensa nacional y seguridad (Carvajal 2018, p.218).

El 10 de junio se expidió la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Con ella, el Gobierno colombiano, encabezado por el presidente Juan Manuel Santos, determinó la existencia de un conflicto armado interno en Colombia. (Carvajal 2018, p.134)

Santos afirmaba que asumía la administración con una reducción de casi 90 % de secuestros y el 80% de disminución de actos terroristas (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Su Plan de Desarrollo (2010-2014) planteaba que en el 2010 Colombia tenía recuperada la mayor parte del territorio nacional el cual había estado bajo la influencia o dominio de grupos armados al margen de la ley (Pallares 2017, p.129).

En efecto, se señalaba que eran las actividades sicariales y extorsivas las causantes de buena parte del incremento de los homicidios en centros urbanos (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Santos reconoció que la política de Seguridad Democrática había creado condiciones para fortalecer la presencia estatal y avanzar en el desarrollo social y económico (Pallares 2017 p.130).

Por lo que asumió como objetivos de mediano y largo plazo la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la defensa nacional, la modernización del sector defensa en su conjunto y la derrota militar de los grupos armados al margen de la ley (Pallares 2017 p.130).

El PND planteó la justicia transicional como herramienta para lograr la reconciliación nacional, mencionando la reparación integral de los derechos vulnerados, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional, lo cual implicaba la articulación integral de la rama para que se hagan realidad la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición (Pallares 2017 p.130),

teniendo efectos en los temas de seguridad al plantear un instrumento clave de salida política al conflicto armado colombiano (Villarraga, 2015 En: Pallares 2017, p.134).

Así, fue planteada la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP 2011-2014), la cual enfatizó en que este propósito no era solo obligación de la fuerza pública, el gobierno o el Estado, sino, que era una suma de esfuerzos y compromisos que incluía a toda la sociedad, incluso a la comunidad internacional (Departamento Nacional de Planeación, 2011) (Pallares 2017, p.133).

Durante los dos gobiernos recientemente mencionados, los planes de desarrollo y políticas de seguridad y defensa establecieron las bases para que se produjeran desmovilizaciones de los grupos armados al margen de la ley, aunque con contrastes. Por un lado, con las Autodefensa Unidas de Colombia (AUC) en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez no hubo una modificación sustancial del sistema de justicia ni del ordenamiento legal para facilitar su sometimiento a las autoridades y su ingreso a la vida civil. En el caso del mandato presidencial de Juan Manuel Santos, los diálogos con las Farc condujeron a la conformación del Sistema de Justicia Transicional, a la modificación de la Constitución y las leyes y a ampliar el sistema político electoral (Pallares 2017, p.134). En el caso del gobierno Uribe, ocurrió solamente la expedición de normas que reducían las penas por los delitos cometidos para que los integrantes de las Autodefensa accedieran a desmovilizarse.

Específicamente, en asuntos de seguridad y Fuerza Pública en la primera administración de Santos no se percibieron cambios considerables con el énfasis del gobierno anterior (Galindo 2016, p.83) (Ávila 2019, p.432), más bien, se confirmó la tendencia de aumento presupuestal en seguridad. Para el año 2011, el presupuesto de la Fuerza Pública fue de 16,4 billones de pesos, distribuidos para las Fuerzas Militares 10,3 billones y para la Policía Nacional 6,1 billones. Cabe

resaltar la tendencia de crecimiento de la fuerza pública, pues sus miembros pasaron de 313.406 a 436.149 entre el 2002 y el 2011 (Carvajal 2018, p.132).

Sin embargo, este gobierno anunció una política de seguridad ciudadana con dos pilares, preventivo y proactivo, basada en aumento de policías en las ciudades, proyectos sobre Código de Convivencia Ciudadana, modificaciones a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, y Ley de Infancia y Adolescencia, además de rescatar la anterior iniciativa policial del ‘Plan Cuadrantes’ (Leal 2011, p.27).

El primer gobierno de Santos desarrolla, a parte de la PISDP (Ministerio de Defensa Nacional, 2011), la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC 2011-2014). Este documento plantea un objetivo nacional y un propósito superior, así: ‘Objetivo Nacional: alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional’, ‘Propósito superior: contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas’ (Vargas 2011, p.19). Señalando en su presentación que consolidar la paz significa avanzar en los logros obtenidos por la Seguridad Democrática, al mismo tiempo que los fenómenos que impiden el desarrollo de la sociedad colombiana son varios (Carvajal 2018, p.132).

Aunque se basa en los desarrollos de la Seguridad Democrática, dicha política no centra toda su preocupación en la lucha contra la guerrilla, argumenta y busca mejorar la seguridad de los ciudadanos ‘olvidados’ por las políticas de seguridad que focalizaron su acción contra los grupos guerrilleros (Vargas 2011, p.209). Funcionarios oficiales, como también analistas, coincidieron en que el problema fundamental de la seguridad corría ya no por cuenta del conflicto interno armado y los grupos de guerrillas, si no por parte de las Bandas Criminales (BACRIM), consideradas el principal desafío de seguridad (Vargas 2011, p.15).

Esta política reconoce la presencia de nuevas expresiones criminales y sus articulaciones posibles y con modalidades del crimen organizado y la guerrilla, reconoce además la importancia de la alta percepción de inseguridad urbana, las conductas ciudadanas de tolerancia y en ocasiones de connivencia con actividades delincuenciales (Galindo 2014, p.83) (Carvajal 2018, p.130).

Asimismo, describe los grupos armados ilegales que en su accionar han privilegiado el terrorismo con tácticas propias de la guerra de guerrillas y una lógica terrorista, a diferencia de las políticas del gobierno de Uribe, donde las Farc constituyen una organización armada ilegal que utiliza el terrorismo como método principal para desestabilizar la democracia (Carvajal 2018, p.132).

Además de sus objetivos estratégicos, que hablan de neutralizar amenazas provenientes de cuatro factores: grupos armados al margen de la ley, delitos contra los ciudadanos, amenazas externas y desastres naturales, señala la responsabilidad de los organismos estatales y añade la labor de la ciudadanía y la empresa privada (Leal 2011, p.28).

En efecto, se diferencia de la PSD por su amplitud de temas, coherencia y esfuerzo de concepción integral. Sin embargo, aún prevalece la visión de la seguridad desde el ámbito militar del Ministerio de Defensa, en particular, vacíos y contradicciones con respecto a lo que se observa en el manejo oficial de las políticas relacionadas con el contexto de la seguridad hasta mediados del 2011 (Leal 2011, p.28).

Esto parece haber ido en sintonía con el creciente alcance y complejidad de la cooperación en seguridad, reflejadas en la multidimensionalidad de las amenazas presentes en el contexto regional, multidimensionalidad reconocida en la Declaración sobre Seguridad de la OEA del 2003 (Gómez 2006, p.64).

Esto se debe a que el contexto es otro. El homicidio asociado a la violencia sociopolítica representa menos del 10% del total de los homicidios, se destacan otras violencias diferentes al

conflicto interno armado con impacto más inmediato en la vida cotidiana, especialmente de tipo urbano, es decir, violencia asociada a problemas de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana (Vargas 2011, p.13) y aunque se suele indicar que este es un efecto de las políticas de seguridad diseñadas hasta el momento, se indica que es así parcialmente, pues también ocurrió un proceso de racionalización de la violencia por parte de diferentes grupos armados (Ávila 2019, p.456).

Por supuesto, a partir de indicadores cuantitativos el fenómeno de inseguridad ciudadana y urbana logra mayor atención, pero no necesariamente efectos como el fenómeno de la violencia política (Devia 2017, p.34). En todo caso, en el 2011 es cada vez más evidente que la prioridad no es solamente las Farc, sino todos los grupos armados ilegales (Vargas 2011, p.14).

Estos cambios en los escenarios de seguridad, con la transformación de las amenazas, otorga prioridad en la seguridad ciudadana, en la lucha contra las BACRIM, lo que implica presencia de Fuerza Pública y del Estado en su conjunto con justicia, educación, asignación de tierras, cambio cultural. En ese orden, había aumentado la violencia urbana, que la Seguridad Democrática no contempló con estrategias definidas. (Vargas 2011, p.15)

En síntesis, Santos definió su estrategia de seguridad y defensa con un relanzamiento de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática de una parte, y de otra, una Política de Seguridad Ciudadana de tipo nacional con la pretensión de que sirviese de marco para las políticas regionales y locales, caracterizada por su integralidad, incluyendo aspectos policial, judicial y social. Además, del reconocimiento político de grupos armados ilegales para iniciar conversaciones o acuerdos, aunque la legislación colombiana, la Ley 782 de 2002, no exige el reconocimiento político para realizar acuerdos con dichos grupos (Carvajal 2018, p.134).

En ese mismo orden de ideas, la administración Santos creó en noviembre del 2010 la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad Ciudadana (Macías 2011, p.28). Cabe destacar que es en el 2011 cuando también se elabora una guía metodológica que orienta la elaboración de planes

integrales de seguridad. En efecto, la ley 62 de 1993 creó estos planes, sin embargo, no es sino hasta el 2011 que se elabora dicha guía, dando forma a los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) como documentos en los cuales los municipios y departamentos del país plasman “estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía” (Macías 2011, p.30).

Ese mismo año, se hicieron reformas al Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código de Infancia y Adolescencia, reglas sobre extinción de dominio y se dictaron otras disposiciones en materia de seguridad, a través de un proyecto de ley logró ser sancionado, dando como resultado la Ley de Seguridad Ciudadana (Macias 2011, p.30).

Cabe mencionar el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto firmado por el Gobierno Santos y las Farc, que reconoce la existencia de un conflicto armado interno y a las Farc-EP como un grupo guerrillero parte de dicho conflicto (Carvajal 2018, p.134). En ese orden y concordancia del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional de 1977, las Farc fueron catalogadas como una fuerza armada disidente.

La estrategia del gobierno Santos fue ir más allá del narcoterrorismo para identificar también los asuntos de la seguridad ciudadana y reconocer la existencia de un conflicto armado, abriendo la posibilidad de una salida política y negociada al mismo, que planteara en consecuencia un escenario de postconflicto (Galindo 2014, p.83). Así, se transita de la *Seguridad Democrática* a la *Prosperidad Democrática* y de la *cohesión social* se hace uso del concepto de la *unidad nacional* por parte de Santos (Galindo 2014, p.83), como también al inicio de los Diálogos de la Habana entre el Estado Colombiano y las Farc-EP.

Entre otras cuestiones, la administración Santos planteaba frente a la lucha contra el narcotráfico el estudio de la despenalización del consumo mínimo y el tráfico menor de estupefacientes (Galindo 2014, p.84). Las medidas de seguridad y convivencia ciudadana en este periodo, con la expedición de la Ley 1453 de 2011 sobre seguridad ciudadana, demuestran la diferencia en el tema entre los gobiernos Uribe y Santos, el primero concentrado en combatir grupos armados al margen de la ley como principal problema de seguridad y el segundo con una visión más amplia acerca de los problemas de seguridad de la sociedad colombiana (Carvajal 2018, p.132).

7.1 La política de Seguridad en Colombia 2011-2018

Las políticas de seguridad de los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos fueron los instrumentos gubernamentales que definieron la estrategia en materia de seguridad, señalan actores encargados de hacerla efectiva con un diagnóstico sobre la situación de seguridad en Colombia bajo el cual establecen cada una sus objetivos. El ministerio de Defensa colombiano es la cartera encargada de dirigir su desarrollo.

Los documentos exponen sus fundamentos, las principales amenazas, enumeran objetivos estratégicos y desarrolla las líneas de acción para el cumplimiento de estos, ambos poseen los elementos formales de una política pública. Este periodo comprende tres políticas de seguridad: la primera, Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP 2011-2014) plantea un objetivo consecuente con la política que le precede, de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio. La segunda, publicada ese mismo año, corresponde a la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC 2011-2014) formulada como una estrategia multisectorial diferenciada de la estrategia del Sector Defensa, y la última, la Política de Defensa

y Seguridad (PDS 2014-2018) publicada en medio de los diálogos entre el Estado colombiano y las Farc-EP en la mesa de la Habana.

Los niveles de significación del referencial de estas políticas, siguiendo los elementos de análisis descritos por el Análisis por Referenciales de Muller, se describen a continuación:

7.1.1 Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011-2014)

Para esta política *consolidar la paz significa la prevalencia del Estado de Derecho*, y en ese sentido se debe prestar seguridad y atención *a las locomotoras para la prosperidad, la consolidación de la seguridad y la derrota de los grupos armados al margen de la ley, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la mejora sustancial de la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la modernización del sector defensa y seguridad* (PISDP 2011, p.11).

Todo lo anterior converge en los esfuerzos gubernamentales orientados a fortalecer el Estado (PISDP 2011, p.12). Al señalar avances como el *fortalecimiento de la Fuerza Pública en aspectos tales como pie de fuerza, inteligencia, comandos conjuntos y movilidad, y la positiva conjugación entre la Política de Seguridad Democrática, la cooperación internacional, la voluntad política y el apoyo popular* (PISDP 2011, p.15).

Esta política, ante el fenómeno que enfrenta, señala que *esta nueva fase de la confrontación se ha basado en una guerra de desgaste, el involucramiento sistemático en la cadena productiva y comercializadora de narcóticos y la evasión de combates, alargando los plazos para la derrota* (PISDP 2011, p.16)

En consecuencia, reconoce que el fenómeno lleva a un tipo de confrontación, donde principalmente las FARC y ELN, *han intensificado el desarrollo de acciones típicas de la guerra*

de guerrillas, dado que evitan la confrontación abierta con la Fuerza Pública y privilegiando el terrorismo, esto significa tácticas propias de la guerra de guerrillas de la lógica terrorista, mediante acciones de alto impacto negativo en la confianza de la ciudadanía, en el que además, con el fin de sostener sus actividades asociadas al tráfico de narcóticos, han propiciado crecientes alianzas con organizaciones narcotraficantes. En todo caso, de lo que se trata es de un fortalecimiento de sus milicias y redes de apoyo para desdoblar sus estructuras armadas, (PISDP 2011, p.17).

Además de las denominadas *Bandas Criminales (Bacrim)*, catalogadas como los principales operadores de delitos como la extorsión, la microextorsión, el microtráfico, el hurto y la explotación ilegal de minerales y recursos naturales, y pretenden ejercer control territorial para garantizar las condiciones necesarias para el mantenimiento del negocio del narcotráfico. (PISDP 2001, p.18) la PISDP reconoce la existencia de zonas del territorio nacional donde no se ha consolidado el Estado de Derecho y por consiguiente persiste la influencia de los grupos al margen de la ley (GAML) y las BACRIM, afectando la seguridad de los habitantes de esas áreas. Así como la convergencia de la delincuencia común, los GAML y las BACRIM (PISDP 2011, p.18).

En consecuencia, esta exposición y representación fundamental de la política. deriva en el compromiso de continuar en el proceso de consolidación de la seguridad y de adelantar un plan de modernización que garantice una eficaz adaptación de sus estructuras y estrategias para hacer frente a los retos de hoy y del futuro (p.19).

Todo ello, con énfasis en que la consolidación de la paz es un asunto que involucra un esfuerzo conjunto, coordinado y sostenido del Estado, donde el sector Defensa y Seguridad cumple un rol de liderazgo. En esa medida, la PISDP ha definió seis objetivos estratégicos con los cuales pretende neutralizar cualquier amenaza proveniente de cuatro factores principales de riesgo: los

grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales (PISDP 2011, p.21-25).

Normas

Como su objetivo señala, esta política busca *alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional*. Y plantea, como propósito superior, *contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas* (PISDP 2011, p.31).

Los que se pueden definir como principios de acción de esta política serían entonces los contenidos en sus objetivos y estrategias sectoriales, donde se destacan: *llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos, desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación, crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana, avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable, y finalmente, contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes* (PISDP 2011, pp.32-34).

En consecuencia, sus principios de acción se entienden como aquellos en los que el sector defensa *debe liderar los esfuerzos por la prevención, neutralización o mitigación del impacto de cualquier amenaza*, pero en el que también deben encargarse, *de manera progresiva y en los casos en los que se hace más evidente la presencia de los ciudadanos, y las ramas del poder público, los organismos de control, los sectores productivos y la comunidad en general, las cuales deben asumir responsabilidades concordantes con la consolidación de la paz*. Es decir que, tras la iniciativa del sector Defensa, *se requiere un accionar integrado y creciente de las otras instituciones del Estado y de la comunidad* (PISDP 2011, p.21).

Algoritmos

Dado sus objetivos, la PISDP establece *una serie de responsabilidades, consideradas como determinantes, para el éxito general de la “Prosperidad Democrática”*. Estas incluyen la ya mencionada *seguridad a las locomotoras para la prosperidad, la consolidación de la seguridad y la derrota de los grupos armados al margen de la ley, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la mejora sustancial de la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la modernización del sector defensa y seguridad* (PISDP 2011, p.11). Adicionalmente, reconoce que *el esfuerzo operativo debe ser de carácter diferencial, puesto que aún existen zonas rojas*.

En ese sentido, su teoría de la acción considera *las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática como necesarias para acabar con la violencia*.

En efecto, reconoce y distingue *entre zonas (amarillas)*, las cuales corresponden a aquellas *recuperadas de la violencia o bien carentes de adecuada presencia estatal, donde las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito*. Por otro lado, están aquellas, donde el Ministerio de Defensa *empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad -fuerza policial, inteligencia y tecnología- en zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad*. Y aquellas donde el sector Defensa y Seguridad, *persigue la eliminación de zonas rojas o territorios donde haya necesidad de desarrollar operaciones de desarticulación, es una apuesta fundamental para el 2014* (PISDP 2011, p.26).

Adicionalmente, se señala que la PISDP también se ocupa de la seguridad y la convivencia ciudadana, como *el escenario generado por la nueva situación de seguridad* donde el sector Defensa *tenga que adaptarse ágilmente a los requerimientos de la ciudadanía para el goce de sus*

derechos y libertades. En ese sentido, señala que la Policía Nacional incluye un grupo de estrategias que buscan atacar los fenómenos más críticos de seguridad ciudadana, así como impulsar la convivencia, enfocados en mejorar el nivel de vida de los colombianos (PISDP 2011, p.26).

Imágenes

En cuanto a los vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos, identificados en esta política como *Imágenes*, se destaca el hecho de que esta política es anunciada como una *combinación adecuada de continuidad y cambio. Continuidad con las Políticas de Seguridad Democrática (2003-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010)* (PISDP 2011, p.10).

En vista de tal *combinación adecuada de continuidad y cambio*, la política conserva elementos referenciales de las estrategias precedentes en cuanto a valores, normas y algoritmos, aunque, con algunas consideraciones estratégicas que permiten, según la PISDP, dicha *combinación adecuada*.

Ficha No. 3 Tipo de documento: Política pública de seguridad.	
15. Nombre del documento:	
Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad (2011-2014)	
16. Parte del documento:	
Documento completo	
17. Nombre de entidad:	
Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional	
18. Nombre de unidad organizacional:	
Departamento Nacional de Planeación	
19. Fecha de publicación	20. Descriptor
Mayo de 2011	Documento que expresa y describe la política de seguridad nacional para el periodo 2011-2014, su lógica y marcos de comprensión del mundo y pautas para la acción del Estado en la materia.

21. Red documental básica:
Política de Seguridad Democrática 2003-2006 Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010 Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”
8.1 Identificación tipo de referencial:
Es así como, aunque el importante esfuerzo de la sociedad colombiana se ha sostenido en el tiempo y se han alcanzado logros significativos en la recuperación del imperio de la ley, las organizaciones que amenazan la tranquilidad de los ciudadanos se han venido transformando y adaptando a las nuevas condiciones del escenario nacional. Esta nueva fase de la confrontación se ha basado en una guerra de desgaste, el involucramiento sistemático en la cadena productiva y comercializadora de narcóticos y la evasión de combates, alargando los plazos para la derrota definitiva de su capacidad criminal y violenta, y exigiendo el diseño de una nueva estrategia que responda a los desafíos del presente. (p.16,19,25). La PISDP también se ocupa de la seguridad y la convivencia ciudadana (p.26).
8.2 Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial:
Para lograr estos objetivos, el sector defensa y seguridad, además de un cuidadoso diseño y planeación de sus estrategias, soporta su esfuerzo en el serio compromiso del Estado en su conjunto para desarrollar la consolidación territorial de la seguridad con mayor intensidad, velocidad y presupuesto. Para ello, se requiere, sin lugar a dudas, una justicia que complemente el esfuerzo en seguridad y la presencia estatal en la totalidad del territorio de la nación (p.25). Esto significa que aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia. Asimismo, también se reconoce que en otras zonas (amarillas), o bien recuperadas de la violencia o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito. Finalmente, el MDN empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad -fuerza policial, inteligencia y tecnología en zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad (p.26).
8.3 Comentarios y análisis del referencial (identificación, definición, usos, soportes, etc.)
Este documento señala como positivos los efectos generados por las estrategias precedentes de la Seguridad Democrática (PSD y PCSD), por otro lado, al señalar este documento como una <i>adecuada combinación de continuidad y cambio</i> (p.10) reconoce que su papel más allá de plantear cambios fundamentales lo que hace es prometer continuidad con los efectos de tales estrategias. La PISDP presenta elementos de la Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana por las siguientes razones: - Uno de los elementos que dan cuenta de continuidad, va a ser el de las prescripciones que contiene acerca de la Doctrina de Acción Integral (p.41) un elemento central del conjunto de acciones de la PCSD, como también la

continuidad en la lectura de lograr y consolidar control territorial al presentar el tipo de acciones que se deben desarrollar según la lógica de esta doctrina (p.27). - Plantea elementos de la Seguridad Ciudadana (p.26, 35) que es sin embargo, un elemento subordinado a los efectos generados por el trabajo de las Fuerzas Armadas, dado que la lógica y teoría del cambio aún se inscribe en la Doctrina de Acción Integral. Como se lee en esta estrategia, el papel de la Seguridad Ciudadana ocurrirá como efecto del control territorial, sin embargo, la Seguridad Ciudadana está presentada como un punto específico de sus estrategias sectoriales (p.35) con una descripción expresa de los fenómenos de este tipo de seguridad. - Cabe resaltar que, respecto al punto de Seguridad Ciudadana, en ese mismo año (2011) se publicó una ley específica en el tema (Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). - En efecto, la PISDP tiene observaciones sobre un fenómeno que ha cambiado y se ha modificado por razón del conjunto de acciones desarrolladas por las estrategias precedentes. Ahora los actores a parte de las Farc y el ELN (GAML), lo constituyen también un fenómeno catalogado en esta política como Bandas Criminales (BACRIM), estos actores, siguen siendo atendidos de los preceptos propios de la Seguridad Nacional con los fenómenos de control territorial como también de Seguridad Ciudadana (p.17).
9.1 Descripción de la situación problema: Como se menciona, la PISDP plantea acciones propias de las estrategias precedentes, es decir, una continuidad de acciones de control y consolidación del control territorial dado la persistencia de lo que cataloga como Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) (p.17) y un conjunto de acciones dirigidas hacia grupos denominados como Bandas Criminales (BACRIM) (p.17) En efecto, la PSDP describe como situación problemática que <i>aún existen zonas del territorio nacional donde no se ha consolidado el Estado de Derecho y por consiguiente persiste la influencia de los grupos al margen de la ley y las bandas criminales</i> (p.18) Frente a los GAML se refiere que su accionar es propio de la guerra de guerrillas y el terrorismo, que además ha fortalecido el <i>uso de milicias y redes de apoyo</i>, la infiltración entre la <i>población</i> y la comisión de <i>atentados terroristas</i>. Por su parte, las BACRIM se presentan como en la PISDP como un fenómeno propio de la evolución del narcotráfico, presentadas además como <i>expresión delincuencia, con alto poder corruptor</i> que actúan en <i>ciertas zonas rurales</i> y en la periferia de <i>algunos centros urbanos</i> (p.17) quienes se destacan como responsables de delitos que afectan la Seguridad Ciudadana como la <i>extorsión, la microextorsión, el microtráfico, el hurto y la explotación ilegal de minerales y recursos naturales</i> (p.18)
7.2 Descripción de los componentes del dispositivo: 1. Situación actual de la seguridad y la defensa nacional 2. La responsabilidad del sector defensa y seguridad en la Estrategia Nacional de Seguridad para la Prosperidad 3. Concepto estratégico de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 4. Alineación estratégica de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad a. Objetivo Nacional b. Propósito superior del Ministerio de Defensa Nacional c. Objetivos sectoriales y estrategias

d. Pilares e. Principios 5. Tablero de Control
9.3 Caracterización de lo que enuncia:
Descripción de las intenciones y objetivos a cumplir por el documento Los objetivos de la PISDP no difieren sustancialmente de la estrategia precedente, más bien se ajusta a sus efectos, y al presentarse como la combinación entre <i>continuidad y cambio</i>, sus objetivos y especialmente sus estrategias sectoriales describen un conjunto de acciones que buscan consolidar los efectos de las estrategias precedentes, mencionados en la presentación misma del documento (p.15). La PISDP presenta una jerarquía de la estrategia desde la Seguridad Nacional sobre la Seguridad Ciudadana, pero vale destacar que en ese mismo año (2011) se presentó una estrategia pública y formal de Seguridad Ciudadana. En Síntesis, la PISDP se presenta como continuidad, aún sus objetivos se proponen sobre la acción de grupos armados y adiciona tareas dirigidas a las Bandas Criminales, y en especial, en presentarse como una política que <i>busca la seguridad a las locomotoras para la prosperidad</i> (p.11),
9.4 Desde donde enuncia:
Presidencia de la república, Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Policía Nacional p.8
9.5 A quien va dirigido lo que enuncia (Públicos):
Territorio nacional, ciudadanía

Elaboración propia a partir de PSIDP 2010-2014

7.1.2 Valores, normas, algoritmos e imágenes de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011-2014)

Valores

Las representaciones fundamentales de esta política reconocen los avances producidos por la Seguridad Democrática. No obstante, las amenazas no han desaparecido y se transforman para desafiar al Estado y la democracia. Las ciudades son protagonistas de esta adaptación que contribuye a la existencia de altos niveles de criminalidad y conflictividad social, inaceptables para una sociedad que avanza hacia el desarrollo. Prueba de ello son las altas tasas de homicidio que aún presentan las principales urbes del país, así como la presencia de atracos, robos, casos de delitos contra la familia y de violencia sexual. Su proceso de elaboración contó con distintas entidades del orden nacional, civil e incluso organizaciones no gubernamentales (PNSCC 2011, p.I)..

Esta política posee una definición de Seguridad Ciudadana, donde se entiende, por esta, *la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social* (PNSCC 2011, p.I).

Estas representaciones fundamentales se expresan en los desafíos identificados por la PNSCC, que hacen referencia a aquellos *de tipo estructural y otros asociados a la coyuntura criminal* (PNSCC 2011, p.2). Entre los desafíos estructurales se encuentran los relacionados con *el proceso de urbanización del país y sus complejidades donde existen riesgos que esto implica en cuanto a propiciar el delito*, adicionalmente, *la existencia de grupos armados ilegales y de narcotráfico en sus diversas manifestaciones, y las redes delincuenciales y de organización criminal ligados a ese fenómeno, y la presencia precaria del Estado en algunos municipios, a pesar de avances significativos en materia de institucionalidad pública y privada* (PNSCC 2011, p.2).

En lo que respecta a fenómenos de *coyuntura criminal*, la PNSCC identifica que, *pese a que la incidencia de los Grupos Armados Ilegales se ha reducido, persiste su capacidad de adaptación, aprendizaje y transferencia de prácticas criminales, en especial por medio de nuevas modalidades de delincuencia organizada que también se expresa a escala urbana, que oscilan desde acciones de carácter terrorista hasta la operación de diversas actividades ilegales relacionadas con el narcotráfico, como: oficinas de cobro, lavado de activos, microtráfico de drogas y venta de armas, piratería terrestre, juegos de suerte y azar, trabajo sexual y préstamos de usura* (PNSCC 2011, p.3). Además, se adiciona una serie de desafíos asociados al

comportamiento ciudadano y a la falta de apropiación de los referentes básicos de cultura ciudadana (PNSCC 2011, p.4).

Normas

En cuanto a sus principios de acción, en la PNSCC se pueden identificar: 1) *prevenir la aparición de nuevos actores criminales y la reincidencia; 2) combatir el crimen y la delincuencia organizada; 3) desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; 4) responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva o atenten contra ella; 5) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la justicia; 6) proteger los derechos individuales y colectivos; 7) promover una cultura ciudadana y cívica, y 8) promover la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales (PNSCC 2011, p.5).*

Consecuentemente, en su objetivo se señala: *proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia. Así las cosas, este objetivo se logrará mediante la reducción de la incidencia general de la criminalidad, del número de homicidios, de los delitos y contravenciones relacionados con la convivencia, del miedo de los ciudadanos a ser víctimas del crimen y del aumento de la judicialización y condena de los delincuentes violentos (PNSCC 2011, p.6).*

En resumen, su objetivo y objetivos específicos, tomados como principios de acción, constituyen aquellos como (PNSCC 2011, p.7).

1. *Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito.*
2. *Mejorar la presencia y respuesta de la policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.*

3. *Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.*
4. *Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.*
5. *Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.*
6. *Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.*
7. *Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana.*

Algoritmos

Las relaciones causales que expresan una teoría de la acción en la PNSCC se identifican en sus *Ejes estratégicos y líneas de acción* (p.14). Cada uno de estos *ejes* contienen unas *líneas* en consecuencia. Estas se comprenden como la fórmula para llegar al fin u objetivos planteados, en efecto son (PNSCC 2011, pp.14-30):

1. *Prevención social y situacional.*
2. *Presencia y control territorial.*
3. *Justicia, víctimas y resocialización.*
4. *Sistemas de información y estudio de políticas públicas.*
5. *Desarrollos normativos.*

Además de estos ejes, la PNSCC señala una estrategia de implementación en la que se destacan: *la priorización de delitos, revisión de programas y proyectos, análisis de la situación de seguridad y convivencia, focalización intramunicipal y acuerdos de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (PNSCC 2011, pp.31-33).

Imágenes

Estos vectores implícitos de valores, normas y algoritmos, identificados en la política, corresponden a aquellos destacados en su presentación (PSCC 2011, p.I) donde se señala que, a pesar de los avances en seguridad, *las amenazas no han desaparecido y se transforman para desafiar al Estado y la democracia. Las ciudades son protagonistas de esta adaptación que contribuye a la existencia de altos niveles de criminalidad y conflictividad social, inaceptables para una sociedad que avanza hacia el desarrollo. Prueba de ello son las altas tasas de homicidio que aún presentan las principales urbes del país, así como la presencia de atracos, robos, casos de delitos contra la familia y de violencia sexual.*

Finalmente reafirma que *la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el resultado de un proceso de construcción y diálogo interinstitucional que busca proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia. La política se desarrolla a través de siete ejes estratégicos.*

Ficha No. 4 Tipo de documento: Política pública de seguridad.	
22. Nombre del documento:	
Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011-2014	
23. Parte del documento:	
Documento completo	
24. Nombre de entidad:	
Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fiscalía General de la Nación, Fundación Ideas para la Paz, Banco Interamericano de Desarrollo, McKinsey.	
25. Nombre de unidad organizacional:	
Departamento Nacional de Planeación; Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno	
26. Fecha de publicación	27. Descriptor
2011	Documento que expresa y describe la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, su lógica y marcos de comprensión del mundo y pautas para la acción del Estado en la materia.
28. Red documental básica:	

Política de Seguridad Democrática 2003-2006
 Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010
 Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”
 Lineamientos para una política de seguridad ciudadana en Colombia. Banco interamericano de Desarrollo (2010)
 Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia. Oficina de las naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2006)
 Datos para la vida. Algunas reflexiones sobre la relación entre capital social y violencia interpersonal. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2009)

8.1 Identificación tipo de referencial:

para efectos de la política, se entiende por seguridad ciudadana *la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social* (p.1).

La PISDP también se ocupa de la seguridad y la convivencia ciudadana (p.26).

8.2 Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial:

Existen diversas aproximaciones conceptuales y definiciones tanto de seguridad ciudadana como de convivencia. Unas amplias, que parten del concepto de seguridad humana, y otras con un alcance más limitado. Para efectos de la PNSCC, se asumió una definición de alcance restringido, sin desconocer los valiosos aportes del material producido sobre el tema, con el propósito de concretar la acción de las entidades del Estado y de la sociedad en el mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana (p.1).

8.3 Comentarios y análisis del referencial (identificación, definición, usos, soportes, etc.)

Este documento también señala como positivos los efectos generados por las estrategias precedentes de la Seguridad Democrática (PSD y PCSD) (p.I) Sin embargo, las amenazas que enfrentaron estas políticas han transformado, y es ahora en las ciudades donde tienen su expresión bajo otro tipo de acciones y fenómenos (p.I)

Esta política en ese sentido manifiesta expresamente que el conjunto de fenómenos por resolver es aquellos que afectan a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por lo tanto, su respuesta está dirigida hacia la reducción y sanción del delito, el repudio a la violencia y promoción de la convivencia (p.I)

Esta constituye una política que parte de la concepción de Seguridad Ciudadana por las razones que expresa tanto en su diagnóstico como sus objetivos y estrategias, además de partir de una definición precisa sobre los elementos de una estrategia propia de seguridad puesto que con ellos:

- Identifica que el centro de una estrategia de Seguridad Ciudadana es la protección del ciudadano en su integridad física y personal, económica y patrimonial (p.1) y Conforme a ello, establece una serie de objetivos general y específicos (p.6) conducentes a resolver la serie de elementos que se identifican desde una concepción de Seguridad Ciudadana (p.7) como reducir inicio de carreras criminales, mejorar la presencia y respuesta de la Policía, incrementar la judicialización, concientizar y lograr comportamientos colectivos en la ciudadanía de apego a la ley, desarrollados cada uno en un total de siete ejes estratégicos con sus respectivas líneas de acción (14), con responsabilidades institucionales claras y medibles.
- La PNSCC desarrolla a lo largo de sus ejes estratégicos una serie de acciones que además prioriza algunos delitos, sin desconocer la multiplicidad de causas y fenómenos propios de la Seguridad Ciudadana (p.31) estos son en efecto propios de la concepción mencionada

como: Homicidios, hurtos, lesiones personales comunes, muertes en accidentes de tránsito, microextorsión y microtráfico, que por supuesto exigen una respuesta en términos de acción policial, judicial y también social, sin desconocer que muchas de estas actividades están asociadas a las actividades de grupos y organizados (p.I). - Esta política reconoce que su campo de acción es sobre los delitos propios de la seguridad ciudadana (p.I) en el que debe enfrentar asuntos y delitos priorizados y por tanto distingue sus acciones de las acciones de las Fuerzas Armadas quienes tienen un papel desde la Seguridad Nacional. - Adicionalmente la PNSCC se apoyo en información sobre el desarrollo de los fenómenos de la seguridad ciudadana en los municipios del país, para lo cual ha contado con el apoyo de Fundación Ideas para la Paz (FIP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La primera, es un tanque de pensamiento en temas de seguridad y convivencia ciudadana, y el segundo es líder regional en la promoción, financiación y discusión de la seguridad ciudadana. - La PNSCC se apoya en una serie de datos (p.34) sobre la situación de los fenómenos por enfrentar lo que le permite elaborar y construir indicadores claros respecto al homicidio común, hurto común, lesiones personales y muerte por accidente de tránsito, lo que se expone como una herramienta necesaria para realizar seguimiento y monitoreo de la política (p.57).
9.1 Descripción de la situación problema: Respecto de los desafíos que afronta la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se pueden señalar unos de tipo estructural y otros asociados a la coyuntura criminal. En primer lugar, entre los desafíos estructurales se encuentran los relacionados con el proceso de urbanización del país y sus complejidades, el incremento del mercado de bienes y servicios y los riesgos que esto implica en cuanto a propiciar el delito, la existencia –aunque menguada– de grupos armados ilegales y de narcotráfico en sus diversas manifestaciones –entre éstas su incidencia en patrones culturales y en grupos etarios, en particular en los jóvenes, y redes delincuenciales y de organización criminal ligados a ese fenómeno–, y la presencia precaria del Estado en algunos municipios (p.2) En segundo término, entre los desafíos recientes se ha identificado que, pese a que la incidencia de los Grupos Armados Ilegales se ha reducido, persiste su capacidad de adaptación, aprendizaje y transferencia de prácticas criminales, en especial por medio de nuevas modalidades de delincuencia organizada que también se expresa a escala urbana, que oscilan desde acciones de carácter terrorista hasta la operación de diversas actividades ilegales relacionadas con el narcotráfico, como oficinas de cobro, lavado de activos, microtráfico de drogas y venta de armas, piratería terrestre, juegos de suerte y azar, trabajo sexual y préstamos de usura (p.3).
7.3 Descripción de los componentes del dispositivo: POLÍTICA NACIONAL INTRODUCCIÓN 1. Desafíos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 2. Objetivos y principios. 2.1 Objetivo general. 2.2 Objetivos específicos. 2.3 Principios rectores. 2.4. Criterios de intervención. 3. Ejes estratégicos y líneas de acción. 3.1 Primer eje: prevención social y situacional. 3.1.1 Prevención social. 3.1.2 Prevención situacional. 3.2 Segundo eje: presencia y control policial. 3.2.1 Presencia próxima y permanente de la Policía.

3.2.2 Despliegue estratégico y focalizado para la reducción de crímenes de alto impacto. 3.3 Tercer eje: justicia, víctimas y resocialización. 3.3.1 Sistema de Justicia Penal para Adultos. 3.3.2 Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). 3.3.3 Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y acceso a la justicia. 3.3.4 Orientación y respuesta a víctimas de delitos. 3.4 Cuarto eje: cultura de legalidad y convivencia. 3.5 Quinto eje: ciudadanía activa y responsable. 4. Ejes transversales de la política. 4.1 Sistemas de información y estudio de políticas públicas. 4.1.1 Sistema Nacional de Información del Delito (SNID). 4.1.2 Estudio de políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana. 4.2 Desarrollos Normativos. 4.2.1. Ley de Seguridad Ciudadana. 4.2.2. Código de Convivencia Ciudadana. 4.2.3. Otras iniciativas.
9.3 Caracterización de lo que enuncia:
Descripción de las intenciones y objetivos a cumplir por el documento La PNSCC plantea una estrategia de Seguridad Ciudadana que hasta el momento es un tipo de estrategia ausente desde el nivel central en Colombia. Como se destaca en su objetivo y en cada uno de sus ejes estratégicos con sus respectivas líneas de acción, su centro de gravedad está fijado en el ciudadano (p.1) y las afectaciones derivadas de acciones propias como homicidio, hurto y demás delitos y afectaciones a la convivencia, por lo que la mayoría de responsabilidades están, por una parte, en instituciones como la Policía y el resto, en las acciones de instituciones de investigación y justicia. Esta política resuelve la ausencia de una estrategia formal en la materia, anunciada y publicada desde el nivel central, en el mismo periodo de que la PISDP, marca diferencias entre dos tipos de seguridad, de Seguridad Ciudadana la primera y de Seguridad Nacional la segunda. Sin embargo, no se conocen sus resultados ni evaluación alguna de esta política.³
9.4 Desde donde enuncia:
Presidencia de la república, Dirección Nacional de Planeación, Ministerio de Defensa Nacional, (p.8).
9.5 A quien va dirigido lo que enuncia (Públicos):
Territorio nacional, ciudadanía

Elaboración propia a partir de PNSCC 2011-2014

³ Así lo afirma Hugo Acero. Tras dos años de formulada la política, la salida del consejero presidencial para la seguridad, Francisco Lloreda, se abandonó esta. De hecho, no se rastrean datos sobre la evaluación de la política y los análisis sobre la seguridad en el gobierno Santos siempre refieren a la PISDP y no la PNSCC que constituye un documento más elaborado que el primero. Sobre la afirmación de Hugo Acero <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10855-qu%C3%A9-est%C3%A1-pasando-con-la-seguridad-ciudadana.html>

7.1.3 Valores, algoritmos e imágenes de la Política de Defensa y Seguridad (2015-2018)

Valores

Las representaciones fundamentales de la PDS señalan un escenario estratégico en el que, dado los avances del sector en la materia en los últimos años, se puede abordar el *debate de los roles y misiones de las Fuerzas Militares y de Policía*, puesto que un *panorama estratégico global pone ante el Sector Defensa escenarios caracterizados por la presencia de actores y fenómenos altamente interconectados* (PDS 2015, p.7).

En ese sentido, estos valores fundamentales encuentran también como propósito general para el Sector Defensa un papel destacado en el proceso de *contribuir a la paz, ser garantes de la misma, luchar contra el crimen organizado, garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa de la soberanía*, en donde, además, se ha destacado *una transformación hacia el futuro en el posconflicto* (PDS 2015, p.2).

Todo este *escenario estratégico* plantea entonces un *debate que gira en torno a la utilización de las Fuerzas Militares en operaciones de seguridad interna, así como del desarrollo de herramientas internacionales y marcos jurídicos para tal fin* (PDS 2015, p.7).

En resumen, la PDS resalta que estos cambios han traído consigo, a parte de las tareas de los últimos años del sector, un *mayor reconocimiento en la agenda pública de aquellos fenómenos criminales que afectan a los ciudadanos en las áreas urbanas, tales como: el hurto en diversas modalidades, el homicidio, economías ilegales, microtráfico, micro extorsión, lavado de activos, extorsión, secuestro y los ciberdelitos* (PDS 2015, p.9).

En síntesis, la PDS plantea sus representaciones fundamentales ante un *amplio espectro de amenazas, como los Grupos Armados al Margen de la Ley y las estructuras del crimen organizado, que dan cuerpo a un amplio espectro de delitos como el narcotráfico, el terrorismo, la explotación ilícita de recursos naturales, la minería criminal y el contrabando* (PDS 2015, p.7). Lo deseable

entonces que es estos sigan siendo enfrentados de forma *exitosa gracias a la acción conjunta y coordinada de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como de un cada vez más eficiente trabajo interinstitucional con otras entidades del Estado a nivel nacional, regional y local, así como de la cooperación internacional*. Por tanto, ocupan un lugar central de la agenda del Sector Defensa, en la PDS, *la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley y las Estructuras del Crimen Organizado* (PDS 2015, p.12).

Normas

Al identificar sus objetivos como principios de acción, se encuentra uno general y *nueve objetivos estratégicos*. En estos se desatacan los siguientes principios de acción que guían la PDS. Por un lado, un objetivo general descrito como *Coadyuvar a la terminación del conflicto armado, la consolidación de la paz, el desarrollo socioeconómico, la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana, mediante el mantenimiento de una Fuerza Pública moderna, fortalecida, motivada y operativa* (PDS 2015, p.15). Por otro lado, sus *objetivos estratégicos* destacan:

1. *Contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz.*
2. *Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía.*
3. *Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al Sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo.*
4. *Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública.*
5. *Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales.*

6. *Transformar y modernizar de forma continua el Sector Defensa, así como mejorar la educación, bienestar, moral y la seguridad jurídica, así como la gestión financiera, presupuestal y contractual de la Fuerza Pública.*
7. *Fortalecer la proyección internacional del Sector como participe de la Política Exterior establecida por el Gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos.*
8. *Poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.*
9. *Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del Sector Defensa.*

Algoritmos

Las relaciones causales de esta política se describen tras identificar sus valores y normas. Estas relaciones causales, es decir, algoritmos, se derivan de aquellos *objetivos estratégicos* y dado que el objetivo general plantea un amplio número y de pasos para conseguir su realización, se destacan como algoritmos los siguientes:

- Un papel de la *Fuerza Pública como garante de los acuerdos a que se llegue* (PDS 2015, p.6) mediante su trabajo a través del *Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, el Desarme, desmovilización y Apoyo a los programas de Reinserción*, y además del trabajo de *Desminado Humanitario* (PDS 2015, p.17).
- En segundo lugar, se identifica como *fundamental que la Policía Nacional fortalezca las capacidades de coordinación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)* (PDS 2015, p.18).
- La PDS plantea el desarrollo de la *Estrategia de Acción Integral de las Fuerzas Militares orientada hacia la población civil* que busca catalizar esfuerzos interinstitucionales que *contribuyan a la consolidación del territorio* (PDS 2015, pp.19-20).

- El Sector Defensa plantea como un asunto importante el *crimen organizado*, y en consecuencia que *concentrará sus acciones en la lucha contra los Grupos Armados al margen de ley, las Estructuras del Crimen Organizado, el Narcotráfico, el contrabando, la minería criminal, la extorsión, los atentados terroristas contra la infraestructura crítica, el tráfico de migrantes, la trata de personas, los delitos informáticos y los ataques cibernéticos* (PDS 2015, p.20).
- Mantener una *Capacidad Disuasiva Creíble, sostenible y sustentable dentro de una postura estratégica de defensa activa mediante el fortalecimiento de las capacidades del Comando General y las Fuerzas Militares* (PDS 2015, pp.23-24).
- *Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas para seguir cumpliendo con su mandato constitucional y por el otro, para que realicen misiones humanitarias, de desarrollo, diplomacia y de apoyo a la protección del medio ambiente, así como de atención a desastres naturales* (PDS 2015, p.27).
- *Forjar alianzas con organizaciones internacionales* (PDS 2015, p.29).
- *El Sector formulará la “Política Ambiental del Sector Defensa” y orientará su labor a apoyar a las autoridades ambientales para prevenir, responder, controlar y mitigar la contaminación ambiental y ejercer control real y efectivo en zonas de explotación y corredores de tráfico de recursos naturales. mediante el despliegue de la Fuerza Pública en zonas ricas en recursos naturales y corredores de tráfico de éstos, así como mediante el fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control territorial* (PDS 2015, p.31).

Imágenes

Las imágenes de la PDS destacan por plantear *desafíos que deben afrontarse, en el marco de la paz y el posconflicto, en los ámbitos de la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado, en los próximos cuatro años* (PDS 2015,

p.3) en las áreas de contribución a la paz, la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la lucha contra el crimen organizado, la transformación del Sector, la cooperación internacional, la gestión del riesgo, el bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y la protección del medio ambiente; así como las necesarias contribuciones al desarrollo del país y las modernizaciones que se requerirán en la construcción de la paz y el posconflicto (PDS 2015, p.3).

Ficha No. 5 Tipo de documento: Política pública de seguridad.	
29. Nombre del documento:	
Política de Defensa y Seguridad 2015-2018	
30. Parte del documento:	
Documento completo	
31. Nombre de entidad:	
Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional.	
32. Nombre de unidad organizacional:	
Ministerio de Defensa Nacional 2015	
33. Fecha de publicación	34. Descriptor
2015	Documento que expresa y describe la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, su lógica y marcos de comprensión del mundo y pautas para la acción del Estado en la materia.
35. Red documental básica:	
Plan de desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País.	
8.1 Identificación tipo de referencial:	
Coadyuvar a la terminación del conflicto armado, la consolidación de la paz, el desarrollo socioeconómico, la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana, mediante el mantenimiento de una Fuerza Pública moderna, fortalecida, motivada y operativa (p.15).	
8.2 Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial:	
En función de los escenarios que se vislumbran, para el Sector Defensa es claro que la transición al posconflicto requerirá de la puesta en marcha de acciones que permitan contar con unas Fuerzas Militares y una Policía Nacional motivadas, modernas, fortalecidas, eficientes y con un gasto rebalanceado. Estas acciones serán las que permitirán enfrentar escenarios marcados por una conflictividad que podría llegar a ser armada y frente a la cual se requeriría de una capacidad de respuesta eficaz, pronta y decisiva. Las capacidades operacionales y organizacionales de la Fuerza Pública deberán continuar fortaleciéndose para apoyar la construcción de la paz, así como para responder a los complejos desafíos provenientes de los ámbitos de la seguridad ciudadana, la seguridad pública o la defensa nacional, en la mayoría de los casos, de forma simultánea (p.13).	
8.3 Comentarios y análisis del referencial (identificación, definición, usos, soportes, etc.)	
El documento de la PDS asegura identificar un escenario de transformación para la Fuerza Pública dado un eventual posconflicto y en ese orden, pretende recoger ese escenario futuro para el sector, donde el papel del mismo debe darse en ámbitos variados y ya no solo en el abordaje de una confrontación militar con diversos grupos armados, así, la PDS intenta destacar como una política	

que aborda tanto una concepción de Seguridad Nacional como también una de Seguridad Ciudadana (p.7) .

En efecto, esto cuando describe que *en el escenario nacional convergen los temas inherentes a la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa nacional, áreas misionales del Sector donde se concentran los principales desafíos (p.7) donde el Sector ha reconocido en la seguridad y convivencia ciudadana una serie de retos (p.7).*

A pesar de la exposición contenida en la PDS de sus *Objetivo General* y sus nueve *objetivos estratégicos*, estos no se expresan en indicadores claros que permitan a esto realizar un seguimiento. Lo que resalta del documento, sus objetivos y estrategia, es que se encuentra subordinada a un eventual escenario de posconflicto, y lo que en efecto sucede, es que dicha estrategia de seguridad contenida en la PDS está, además, por lo menos formalmente, sujeta a la política de paz del gobierno Santos.

Esta sujeción a un proceso en marcha como lo es el proceso de negociación en la Mesa de Diálogos de la Habana parece influir la configuración del documento, el cual hace énfasis en un posible posconflicto y las implicaciones que tiene ello, principal, pero no únicamente en el Sector Defensa, lo que lleva a plantear por supuesto un escenario en el que además del habitual referencial de Seguridad Nacional, uno de Seguridad Ciudadana.

9.1 Descripción de la situación problema:

Pese a estos avances, para el Sector es claro que se continuará enfrentando amenazas y retos provenientes de los desafíos que se puedan generar en la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado, así como de la defensa de la soberanía y los intereses nacionales. El éxito en la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley, que llevó a las FARC a la mesa de negociaciones, generó un cambio de prioridades y percepción en materia de seguridad ciudadana. Con ello se le ha dado un mayor reconocimiento en la agenda pública de aquellos fenómenos criminales que afectan a los ciudadanos en las áreas urbanas, tales como el hurto en diversas modalidades, el homicidio, economías ilegales, microtráfico, microextorsión, lavado de activos, extorsión, secuestro y los ciberdelitos (p.9).

Es así, como aparte de destinar sus acciones frente a los actores en el marco de una Política de Seguridad Nacional, y el resultado de las acciones contempladas en las políticas precedentes situaciones *el Sector ha reconocido en la seguridad y convivencia ciudadana una serie de retos dentro de los cuales se pueden mencionar:*

Lucha contra el Crimen Organizado (p.10) donde las viejas amenazas como los Grupos Armados Organizados han tenido un involucramiento progresivo en las redes de criminalidad local, el microtráfico y la microextorsión, las ubica como un factor determinante en el deterioro de las condiciones de seguridad (p.11).

Es así como frente a las problemáticas generadas por los diferentes temas que constituyen la compleja agenda de seguridad pública, el sector ha identificado como sus principales retos, continuar la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley y las Estructuras del Crimen Organizado, evitando el resurgimiento de nuevos actores ilegales. Asimismo, se buscará proteger la infraestructura crítica y económica del país, fortalecer la lucha contra las drogas ilícitas, combatir la minería criminal, luchar contra el contrabando, las economías ilegales y la extorsión, así como fortalecer el despliegue y control territorial de la Fuerza Pública (p.12).

7.4 Descripción de los componentes del dispositivo:

I. PRESENTACIÓN.

II. ESCENARIO ESTRATÉGICO.

III. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD PARA LA NUEVA COLOMBIA 13.

3.1. Principios de la Política sectorial.

3.2. Objetivo General y estratégicos de la Política.

IV. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA.

4.1. Contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto, la construcción y el mantenimiento de la paz.

4.2. Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía.

4.3. Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo.

4.4. Combatir las nuevas y tempranas expresiones de Crimen Organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública.

4.5. Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales.

4.6. Transformar y modernizar de forma continua el Sector Defensa, así como mejorar la educación, bienestar, moral y la seguridad jurídica, la gestión financiera, presupuestal y contractual de la Fuerza Pública.

4.7. Fortalecer la proyección internacional del sector como participe de la Política Exterior establecida por el Gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos.

4.8. Poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.

4.9. Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del sector Defensa.

9.3 Caracterización de lo que enuncia:

La PDS más que un documento que de cuenta de la estrategia del Sector Defensa en materia de seguridad, reúne un conjunto de propósitos de cara a un eventual posconflicto. El documento menciona un amplio número de elementos como objetivos estratégicos, y estos parecen tendientes a generar confianza en medio de un proceso de diálogo con las Farc-EP. Esto sin embargo, no quiere decir que el sector dejase de llevar a cabo acciones militares en el territorio nacional, pero la mención del posconflicto en un documento de este tipo se pretende como la muestra de una salida política del mismo.

9.4 Desde donde enuncia:

Presidencia de la república, Ministerio de Defensa Nacional.

9.5 A quien va dirigido lo que enuncia (Públicos):

Territorio nacional, ciudadanía.

Elaboración propia a partir de PSD 2015-2018

Tabla 4

Identificación de mediadores de las Política de seguridad 2003-2018				
Número de ficha:	Título de documento:	Proviene de grupos cuya relación con el mundo van a definir.	Visión que un grupo se da con relación a su lugar y su papel en la sociedad.	Estrategias y posicionamiento en el seno del campo del poder.
		Mediadores	Identidad	Propuestas de acción
1	Política de Defensa y Seguridad Democrática 2002-2006.	Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional.	Presidencia y Fuerzas Armadas como “defensa de la democracia contra el terrorismo” bajo una lucha contrainsurgente.	Política Pública y acción diplomática con el objetivo de unir el referencial sectorial al referencial global de Seguridad Nacional bajo “lucha contra el terrorismo”.
2	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010.	Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional.	Presidencia y Fuerzas Armadas como “defensa de la democracia contra el terrorismo” bajo una lucha contrainsurgente.	Política Pública con clara acción de guerra contrainsurgente desarrollada bajo la Doctrina de Acción Integral.
3	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014.	Ministerio de Defensa Nacional.	Promesa de continuidad con la estrategia anterior basado en la derrota militar de los Grupos Armados.	Política Pública que busca consolidar los resultados de las políticas anteriores.
4	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011-2014.	Ministerio de Defensa; Presidencia de la República.	El enfrentamiento de los fenómenos de Seguridad Ciudadana, dado el cambio de las amenazas.	Política pública que pretende resolver la ausencia de una estrategia contra el crimen y delito comunes.
5	Política de Seguridad y Defensa 2015-2018.	Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional.	La búsqueda de la paz mediante una salida negociada que subordina al sector defensa como garante de la misma.	Política que subordina el papel del sector defensa a la política de paz.

Elaboración propia a partir de políticas de seguridad 2003-2018.

8. Caracterización de las políticas de seguridad en Colombia. Imágenes cognitivas de la estrategia de seguridad en Colombia en el periodo 2003-2018

A la pregunta que abre este análisis ¿Cuáles son las imágenes cognitivas o representaciones de la realidad (*referencial global/sectorial*) presentes en la formulación de las políticas públicas de seguridad nacional en Colombia durante los periodos de gobierno 2003-2018? se responde con el abordaje de cada política como hemos hecho hasta el momento. En esta sección, recogemos los niveles de significación identificados en cada política y presentamos un análisis que busca explicar de qué tipo de seguridad se han tratado las políticas de seguridad en Colombia.

La política de seguridad del periodo 2003-2010 se divide entonces en dos estrategias condensadas bajo el nombre de “Seguridad Democrática”. El *referencial* de este periodo corresponde a los de Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

En primer lugar, la Política de Seguridad Democrática plantea la defensa del valor abstracto de la democracia ante un enemigo como el terrorismo (PSD 2003, p.5). Sus representaciones fundamentales están también ubicadas sobre la defensa de los *intereses vitales de la Nación* (PSD 2003, p.24), y no se encuentra en ella prescripciones claras sobre la protección del individuo.

Si bien sus normas consideran la protección de la población (PSD 2003, p.32), esto no significa una prioridad sobre este individuo, pues su estrategia le otorga prioridad a la recuperación del control territorial (PCSD 2003, p.32). Esta jerarquía, de recuperación y control territorial en concordancia con su objetivo de *reforzar y garantizar el Estado de Derecho* (PSD 2003, p.12), establece normas orientadas a fortalecer la capacidad del Estado en el territorio nacional, dicha jerarquía se ubica por encima del individuo, por lo que las normas de la PSD constituyen normas del referencial de la Seguridad Nacional.

Dado el escenario planteado y descrito por la PSD de *incapacidad histórica de la democracia colombiana de afirmar la autoridad*, frente a los Grupos Armados que se valen del

narcotráfico (PSD 2003, p.15), estas representaciones fundamentales identifican y asocian a los *grupos terroristas* a un conjunto de dinámicas que medran en el control territorial, como lo es *el narcotráfico, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones, secuestro y extorsión* (PSD 2003, p.24), por lo que, los algoritmos y teoría de la acción de la PSD, plantea dicha recuperación y control (PSD 2003, p.43) bajo la iniciativa y jerarquía de las Fuerzas Armadas. Esta teoría, establece que la militarización de la seguridad es coherente con su objetivo, por lo cual se encuentra en los términos referenciales de la Seguridad Nacional.

Finalmente, las imágenes de la PSD destacaron la lucha *de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo* (PSD 2003, p.6). Estas imágenes recogen los valores, normas y algoritmos del referencial de la Seguridad Nacional. Puesto que remiten a la lucha del Estado para la contención, control y eliminación de una amenaza interna, y en efecto, no remiten ni poseen prescripciones de otro referencial de la seguridad diferente al de la Seguridad Nacional.

Por su parte, la PCSD, del periodo 2006-2010, como estrategia para consolidar los efectos y resultados de la PSD conserva sus valores (PCSD 2006, p.23), por tanto, también aquellas representaciones fundamentales identificadas en la PSD. En efecto, sigue siendo una estrategia dirigida esencialmente hacia los actores armados que ejercen control en ciertas zonas del territorio nacional (PCSD 2006, p.25) Farc y ELN. Sus valores, entonces, aún no contienen prescripciones claras de otro referencial de la seguridad que no sea el de Seguridad Nacional.

Las normas de la PCSD están orientadas al fortalecimiento del Estado de derecho, pues la estrategia de la PSD reportó la recuperación de territorios, sin embargo, se requiere esfuerzos de consolidación territorial (PCSD 2006, p.31). Sus normas aún guardan una coherencia con un referencial de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, pues se trata de un entorno de consolidación territorial que persigue el avance paulatino de las demás instituciones del Estado

En ese sentido, los algoritmos de la PCSD continúan otorgando jerarquía a las Fuerzas Armadas en la conducción de esta consolidación territorial. Este algoritmo es planteado en un ciclo de recuperación y consolidación (PCSD 2006, p.33). A parte de la jerarquía del Sector Defensa en dicha tarea, esta estrategia parte de las prescripciones que ofrece la Doctrina de Acción integral (PCSD, p.36). Dicha doctrina es desarrollada por las Fuerzas Armadas como una doctrina que contiene elementos de lucha contrainsurgente (Fundación Ideas para la Paz [FIP] 2012, p.5). En síntesis, la consolidación territorial busca asentar el conjunto del Estado en aquellos territorios donde se ha logrado la recuperación y control, por lo tanto, sus algoritmos plantean los del referencial de Seguridad Nacional, dado que busca fortalecer al actor Estado, lo que no significa necesariamente abandonar la protección del ciudadano. Sin embargo, la jerarquía y urgencia de la PCSD se ubica en consolidar principalmente a este actor Estado y de consolidar su presencia institucional, elemento referencial de la Seguridad Pública.

Respecto a las imágenes, al plantear una estrategia coherente con los valores, normas y algoritmos de la PSD, las imágenes de la PCSD se ubican parcialmente en los de la Seguridad Nacional y Seguridad Pública, pues pretende pasar de los resultados de esta PSD a los objetivos de la PCSD (PCSD 2006, p.10) de la recuperación y control territorial, al de consolidación. Esto supone la acción y coordinación interagencial y cívico-militar en el que deben propender acciones en los territorios recuperados dirigidos a la protección del orden político, jurídico, económico y social, prescripciones propias de la Doctrina de Acción Integral.

En lo que respecta al periodo 2010-2018, hubo tres estrategias. La primera plantea una combinación *adecuada de continuidad y cambio*, la segunda, una estrategia de seguridad ciudadana y finalmente una de seguridad y defensa. Esta última en medio de un momento significativo, puesto que repercutió en materia de seguridad por cuenta de los Diálogos de la Habana.

La PISDP, posee valores que siguen la línea de las estrategias precedentes, pues busca la *prevalencia del Estado de Derecho* en territorios que aun requieren de control territorial (PISDP 2011, p.11), ya que la amenaza ha retrocedido de *la guerra de movimientos a una guerra de guerrillas* (PISDP 2010, p.17) y sus valores se ubican parcialmente entre los valores referenciales de Seguridad Nacional y Seguridad Pública al reconocer que aparecen en la agenda otros actores como Bandas Criminales (BACRIM) a parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML). A los primeros les aplica una lectura de la Seguridad Pública, ya que este actor, si bien incide en fenómenos de delincuencia común de seguridad ciudadana, afecta en ese momento los valores, integridad y estabilidad de las instituciones y su orden jurídico en proceso de estabilización. Mientras que a los GAML aplica una lectura propia de la lucha contrainsurgente, por lo que combina ambos referenciales.

En cuanto a sus normas, la PISDP observa normas del referencial de la Seguridad Nacional y Seguridad Pública, puesto que persigue como principio de acción *liderar los esfuerzos por la prevención, neutralización o mitigación del impacto de cualquier amenaza* (PISDP 2010, p.21), donde se debe *desarticular los GAML, crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación* (p.34), y *crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana* (PISDP 2010, p.21).

Los algoritmos de la PISDP consideran *las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley*, específicamente la derrota de estos (PISDP 2010, p.11), lo que plantea un algoritmo del referencial de Seguridad Nacional, dado que si estas son estructuras en una fase *guerra de guerrillas*, el elemento y respuesta es de carácter militar, entonces plantea la continuidad de aquellas relaciones causales *implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática como necesarias para acabar con la violencia* (PISDP 2010, p.21).

Sin embargo, también observa algoritmos planteados en *el escenario generado por la nueva situación de seguridad*, por lo que estima un conjunto de acciones donde *la Policía Nacional incluya un grupo de estrategias que buscan atacar los fenómenos más críticos de seguridad ciudadana, así como impulsar la convivencia, enfocados en mejorar el nivel de vida de los colombianos* (PISDP 2010, p.26). En ese sentido, posee también algoritmos del referencial de Seguridad Pública, aunque supeditado a los avances y resultados del Sector Defensa, por ello, es parcialmente la conjunción de los referenciales de Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

Respecto a sus imágenes, la PISDP posee imágenes de la Seguridad Nacional y de la Seguridad Pública. Pues esta pretende conseguir la consolidación definitiva de la PSD y la PCSD. Además ubica sus valores y normas orientadas hacia fenómenos como los GAML en una fase de *guerra de guerrillas*, mediante una estrategia de consolidación, lo que es propio de un referencial de Seguridad Nacional, pero a su vez plantea acciones dirigidas hacia las BACRIM, escenario donde destaca acciones de la Seguridad Pública.

Por su parte, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana plantea un referencial de Seguridad Ciudadana. En efecto, sus valores corresponden a este dado su definición: *la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social* (p.1), definición que reúne los elementos del referencial e Seguridad Ciudadana además de los desafíos que identifica (PNSCC 2011, p.2).

Las normas de la PNSCC plantean un referencial propio de la Seguridad Ciudadana, pues sus objetivos tomados como principios de acción dan cuenta de una serie de acciones que van: *desde reducir la probabilidad de inicio de carreras criminales, pasando por mejorar presencia y*

respuesta de la policía, lograr comportamientos de apego a la ley, hasta fortalecer la labor de autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal (PNSCC 2011, p.7). Todos estos elementos coherentes con los valores del referencial de Seguridad Ciudadana.

Los algoritmos de la PNSCC establecen una teoría de acción sobre sus ejes estratégicos, los cuales van desde: *la prevención social, la presencia y control territorial, justicia, víctimas y resocialización y sistemas de información y estudio de políticas públicas* (PNSCC 2011, p.14-30). Estos algoritmos de la PNSCC son coherentes con el referencial de Seguridad Ciudadana, dado que asumen estrategias preventivas que pasan también por el acceso a la justicia y la protección del ciudadano a través del fortalecimiento del Estado de Derecho, ante fenómenos de delincuencia común desde un esfuerzo interinstitucional (PNSCC 2011, p.31-33).

Las imágenes de la PNSCC responden a un *proceso de construcción y diálogo interinstitucional que busca proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia* (PNSCC 2011, p.4). Estas imágenes, reúnen los elementos que posee el referencial de Seguridad Ciudadana, donde se ha prestado atención a una serie de dinámicas propias del delito común y crimen organizado, como también elementos de convivencia ciudadana.

Finalmente, la Política de Defensa y Seguridad (PDS) posee referenciales de Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana. Esta política fue publicada en medio de los Diálogos de la Habana, factor que influye en materia de seguridad en el país. Si bien corresponde a la estrategia del Sector Defensa, esta política subordina el papel de este Sector a la política de paz de Santos, y consecuentemente plantea su transformación ante un eventual posconflicto (PDS 2015, p.2).

La PDS posee como valores un conjunto amplio de elementos, donde se señala al Sector Defensa como encargado de garantizar *la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa*

de la soberanía (PDS 2015, p.2). Estas representaciones fundamentales son planteadas ante un *amplio espectro de amenazas como los Grupos Armados al Margen de la Ley y las estructuras de crimen organizado que dan cuerpo a un amplio espectro de delitos como el narcotráfico, el terrorismo, la explotación ilícita de recursos naturales, la minería criminal y el contrabando* (PDS 2015, p.10).

En ese orden, señala que existe un *mayor reconocimiento en la agenda pública de aquellos fenómenos criminales que afectan a los ciudadanos en las áreas urbanas, tales como el hurto en diversas modalidades, el homicidio, economías ilegales, microtráfico, micro extorsión, lavado de activos, extorsión, secuestro y los ciberdelitos* (p.9). Sin embargo, antes que adoptar únicamente valores del referencial de Seguridad Ciudadana, también lo hace de aquellos del referencial de Seguridad Nacional al comprender que un lugar central de la agenda del Sector Defensa, es el de *la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley y las Estructuras del Crimen Organizado* (p.12).

Las normas de la PDS, por su parte, antes que destacar principios de acción habituales del Sector Defensa como sucede en las estrategias anteriores, señala *Coadyuvar a la terminación del conflicto armado, la consolidación de la paz, el desarrollo socioeconómico, la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana, mediante el mantenimiento de una Fuerza Pública moderna, fortalecida, motivada y operativa* (PDS 2015, p.15).

En ese sentido, plantea que el sector debe *contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz* (PDS 2015, p.15) pasando por *garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía, Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales, hasta poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la*

Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas (PDS 2015, p.15).

En cuanto a sus algoritmos, se presentan en la PDS los elementos referenciales de la Seguridad Ciudadana como también de la Seguridad Nacional, en la medida en que plantea en una teoría de acción donde no se descartan tareas de ambos referenciales. En efecto, la PDS señala el papel de la *Fuerza Pública como garante de los acuerdos a que se llegue* (PDS 2015, p.16) mediante su trabajo a través del *Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras*, el *Desarme, desmovilización y Apoyo a los programas de Reinserción*, y además del trabajo de *Desminado Humanitario* (PDS 2015, p.17).

Esta política observa de manera *fundamental que la Policía Nacional fortalezca las capacidades de coordinación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)* (PDS 2015, p.18) pero también el desarrollo de la *Estrategia de Acción Integral de las Fuerzas Militares orientada hacia la población civil* (PDS 2015, p.19) que busca catalizar esfuerzos interinstitucionales que *contribuyan a la consolidación del territorio* (PDS 2015, p.20).

Esto significa un planteamiento de elementos de la Seguridad Nacional al destacar el desarrollo de la Acción Integral de las Fuerzas Armadas, no obstante, dado el escenario de un eventual posconflicto, las labores de un referencial propio de la Seguridad Ciudadana lograron mayor perspectiva.

Finalmente, sus imágenes remiten a una subordinación del Sector Defensa a la política de paz de Santos, y dado que esto, las imágenes de la PDS corresponden a las del referencial e Seguridad Ciudadana, pues en este escenario los *desafíos que deben afrontarse, en el marco de la paz y el posconflicto, en los ámbitos de la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado, en los próximos cuatro años* (PDS 2015, p.3)

parece dotar de mayor jerarquía a un referencial de Seguridad Ciudadana ante el escenario de posconflicto, donde las amenazas pasarían de la confrontación político militar con GAML a uno de BACRIM donde los fenómenos corresponden a aquellos de delito común

En efecto, la PDS plantea los esfuerzos hacia *las áreas de contribución a la paz, la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la lucha contra el crimen organizado, la transformación del Sector, la cooperación internacional, la gestión del riesgo, el bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y la protección del medio ambiente; así como las necesarias contribuciones al desarrollo del país y las modernizaciones que se requerirán en la construcción de la paz y el posconflicto* (PDS 2015, p.3).

Tabla 5
Referenciales identificados en las políticas de seguridad 2003-2018

Política de Seguridad	Referencial Sectorial de Seguridad identificado
Política de Seguridad Democrática 2003-2006	Seguridad Nacional
Política de Consolidación de Seguridad Democrática 2006-2010	Seguridad Nacional/Seguridad Pública
Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014	Seguridad Nacional/Seguridad Ciudadana
Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011-2014	Seguridad Ciudadana
Política de Defensa y Seguridad 2015-2018	Seguridad Ciudadana/Seguridad Nacional

Fuente: Elaboración propia, resultado de análisis.

9. ¿De qué tipo de seguridad se ha tratado la política de seguridad en Colombia en el periodo 2003-2018?

Los resultados que se recogen en este aparte no pretenden realizar juicio alguno sobre el valor de esta o aquella estrategia y política de seguridad, su interés es principalmente descriptivo dado el objetivo de este trabajo, saber qué tipo de seguridad ocurrió en el periodo estudiado.

La política de seguridad del periodo abordado observa una predominancia del referencial de Seguridad Nacional. Una política pública pasa por la definición de objetivos, definidos según y a partir de una representación del problema, de sus consecuencias y de las soluciones posibles para resolverlo (Muller 2010, p.113).

En efecto, se encuentra una representación orientada hacia la recuperación, control y consolidación territorial en las tres primeras estrategias. En estas, el objeto asegurado lo constituye principalmente las instituciones del Estado, pues dicha representación del problema, sus consecuencias y soluciones, pasan por identificar actores que le disputan a este actor su legitimidad y por consiguiente control y gobernabilidad en diversas zonas del territorio nacional.

Como se extrae de los objetivos de la PSD, la PCSD y la PISDP, las imágenes cognitivas del referencial sectorial describen soluciones y propuestas de acción a partir de una representación de falta control territorial producida por la ausencia del Estado y la actividad de un conjunto de actores armados. Estas imágenes cognitivas configuran a este actor Estado como el objeto asegurado, por lo tanto, se trata de un referencial global de Seguridad Nacional, lo que da sentido a su estrategia, donde prima un carácter contrainsurgente.

Los agentes o mediadores que encabezaron la configuración de estos referenciales lo hicieron a partir de su propia iniciativa, y se reconocieron por establecer un puente entre dos espacios de acción y producción de sentido específico entre lo global y lo sectorial, como afirma Muller (2010, p.124). En donde predominó la *guerra contra el terrorismo*.

En el caso analizado, en gran medida soportados por los arreglos institucionales del Estado colombiano.⁴ El ejecutivo dirigió una política y estrategia de seguridad que es, claramente, por sus

⁴Artículo 189 Constitucional. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Numeral 3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República

valores y teoría de acción, una política que asume un referencial de Seguridad Nacional, donde no es el ciudadano el objeto asegurado, sino las instituciones del Estado.

Cada una de estas estrategias gozó de amplio espacio en la agenda pública y un impulso constante, pues al tratarse de una estrategia desde los supuestos del referencial de Seguridad Nacional, basado en el logro de control territorial mediante una estrategia contrainsurgente y un objetivo subyacente: legitimidad y gobernabilidad derivado de dicho control territorial, mucho más claro cuando a partir de la PCSD aparece la Doctrina de Acción Integral.

La recuperación y control territorial, persiguen sobre todo la legitimidad del Estado en los territorios recuperados (Torrijos 2007, p.89), por lo que, dadas estas características, resulta claro que en ningún momento la PSD, la PCSD y la PISDP, se trataron de políticas ajustadas al referencial de Seguridad Ciudadana, esta estrategia no solo se trata entonces de recuperación y control territorial desde una estrategia contrainsurgente (FIP, 2012), lo subyacente a ello es esta búsqueda de legitimidad del Estado en dichos territorios. Al plantearse la búsqueda de esta legitimidad, en ningún caso, se trata entonces de otro tipo de referencial que el de la Seguridad Nacional.

Esta adhesión al referencial global de la Seguridad Nacional podría explicar también la ausencia de una estrategia nacional orientada hacia el referencial global de Seguridad Ciudadana, pues el factor contrainsurgente de las estrategias mencionadas otorga un fuerte *componente de identidad*. Este componente, como asegura Muller (2010, p.124), fundamenta la visión que un grupo se da con respecto a su lugar y su papel en la sociedad.

Es así como las imágenes cognitivas de las PSD, la PCSD y la PISDP no solo describen una política de seguridad más, sino una política con un carácter contrainsurgente, carácter que es por definición, un carácter de tipo político, a diferencia de una estrategia con un referencial de Seguridad Ciudadana, donde el asunto no tiene este carácter ni componente de identidad política

dado que los objetivos en una política con un referencial de seguridad ciudadana busca resolver asuntos de delincuencia común, contravenciones y acciones contrarias a la convivencia ciudadana.

Entonces, la ausencia de una estrategia nacional desde el referencial de Seguridad Ciudadana, ocurre por la predominancia de este referencial de Seguridad Nacional dada la presencia de actores armados, los cuales con sus acciones logran efectos en la gobernabilidad y desempeño de las políticas del nivel central en ciertas zonas del país. Por lo tanto, van a ocupar la agenda del Sector Defensa y la preocupación del Ejecutivo, pues el éxito de sus planes y políticas nacionales, en dichas zonas donde el Estado no posee el monopolio de la fuerza se ponen en entredicho.

Esto puede explicar el abandono de la PSCC, del que no se conocen documentos oficiales que den cuenta de su implementación y evaluación,⁵ pues la preocupación entre 2003-2010 el de un predominante escenario político-militar. Aunque abandona, la PSCC, identificada en este periodo como la única política y estrategia nacional de seguridad que responde claramente al referencial de Seguridad Ciudadana, permite ahondar conclusiones sobre el asunto de la seguridad en Colombia.

Esta estrategia fue publicada en 2011 de forma simultánea a la PISDP, ello explica que los formuladores de la política de seguridad de dicho periodo entienden las diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana. Por un lado, la PISDP compromete al Sector Defensa y la PSCC posee un diseño y objetivos que comprometen un trabajo multisectorial propia de este tipo de estrategias del referencial de Seguridad Ciudadana.

⁵ Tras dos años de formulada la política, la salida del consejero presidencial para la seguridad, Francisco Lloreda, se abandonó esta. De hecho, no se rastrean datos sobre la evaluación de la política y los análisis sobre la seguridad en el gobierno Santos siempre refieren a la PISDP y no la PNSCC que constituye un documento más elaborado que el primero. Sobre la afirmación de Hugo Acero <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10855-qu%C3%A9-est%C3%A1-pasando-con-la-seguridad-ciudadana.html>

Esto último da cuenta de lo que aquí destacamos en principio: existen diferentes conceptos de seguridad y por lo tanto son diferentes las instituciones que abordan estos conceptos. Respecto a las políticas con un referencial de Seguridad Ciudadana en Colombia, ocurre que, desde 1991, estas han sido poco claras y escasas desde el nivel central, no obstante, suelen asumirse con mayor iniciativa a nivel departamental y local, sin embargo, en estos niveles las estrategias adolecen de claridad e iniciativa por parte de las autoridades político-administrativas, las cuales optan por dejar en manos de la Policía su planeación y conducción, lo que implicaría también conflictos conceptuales, pues Seguridad Ciudadana no es pasar de la estrategia militar a la policiva, sino incluir en una estrategia la participación e incidencia multisectorial, la mayoría de veces atendiendo en esta a la política social, de justicia y de policía como ejes estratégicos con sus respectivas líneas de acción.

En todo caso, el periodo 2003-2018, solo identifica a la PNSCC como la estrategia que responde a un referencial de Seguridad Ciudadana, y la misma tiene como objeto asegurado al ciudadano. Sus valores describen valores del mencionado referencial al aportar una definición que recoge las afectaciones al ciudadano en su integridad y patrimonio, y sus normas consignan principios de acción sobre diferentes escenarios, desde la prevención del delito y acciones contrarias a la convivencia ciudadana, pasando por temas de justicia hasta la acción policial. Estos valores y normas se recogen en una teoría de acción que destaca en varias líneas, donde el factor pie de fuerza, es apenas una parte de dicha política y no su énfasis, pues la misma trabaja sobre indicadores como hurto, homicidio, lesiones personales y accidentes de tránsito.

Por último, cabe señalar el papel de la PSD del periodo 2014-2018. Esta parece ser una estrategia ambigua en los términos en que venía operando el Sector Defensa, pues el mismo pasa de una clara iniciativa a una estrategia ofensiva a una sujeta a la política de paz del gobierno Santos. Esta sujeción ocurre en medio de los Diálogos de la Habana con las Farc-EP.

Por cuenta de esto ocurren algunos cambios en el referencial para el Sector Defensa, explicado en parte por la amplitud de sus objetivos. Principalmente sus valores, en el que se destacan tanto una orientación del referencial de Seguridad Nacional como de Seguridad Ciudadana, pues aborda el asunto de los Grupos Armados como también del Crimen Organizado, en virtud de un eventual escenario de posconflicto donde la Fuerza Pública debe adoptar algunos cambios.

Sus normas, orientadas a los diversos aspectos que requieren al Sector Defensa en dicho escenario, combinan aspectos de Seguridad Nacional y de Seguridad Ciudadana, pues ya no se plantea la recuperación y control territorial como principal tarea. Sin embargo, su teoría de acción dista mucho de plantearse como un plan de acción más o menos concreto, pues en él, son consignadas un conjunto numeroso y amplio de acciones sujetas a un escenario de posconflicto. Se podría afirmar que, más que un documento estratégico, constituye un documento aspiracional del sector sujeto a los resultados de la política de paz, política de paz que tuvo por principal objetivo el cese al fuego y por tanto un efecto considerable en el aspecto misional del Sector Defensa.

En efecto, si antes la paz era producto de la acción y estrategia del Sector Defensa bajo un referencial global de la Seguridad Nacional, con la PSD se persigue este objetivo a través de su acompañamiento un eventual acuerdo político entre el Estado y las Farc-EP. Este cambio se refleja en los objetivos de la PSD, donde el Sector Defensa se decide como garante de un eventual escenario de posconflicto, lo que le resta protagonismo a una iniciativa predominante desde el referencial de Seguridad Nacional que poseían las estrategias anteriores. Aunque este Sector Defensa no abandonó sus tareas y misiones de carácter ofensivo, por lo menos públicamente, el ejecutivo planteó una agenda de Paz mucho más elaborada en la negociación que en la iniciativa del Sector Defensa.

10. Conclusiones

Tras analizar cada política e identificar la predominancia del referencial global de Seguridad Nacional en el periodo 2003-2018, se presentan algunas conclusiones adicionales a la identificación de los referenciales global y sectorial.

Esta predominancia del referencial de Seguridad Nacional responde a la evolución del conflicto armado colombiano. De un escenario dramático de confrontación y disputa en varias zonas y territorios del país a inicios del presente siglo, aparecen estrategias que consideran reformas del Sector Defensa ante un escenario de posconflicto. Aunque evidentemente la reforma de este sector no fue uno de los puntos de la Mesa de Diálogos ni del Acuerdo de Paz.

Ello no significa necesariamente un reemplazo del referencial de Seguridad Nacional por uno de Seguridad Ciudadana. Los referenciales globales no son excluyentes sino más bien simultáneos, como la experiencia colombiana lo demuestra. Por buen tiempo han sido obviadas estrategias nacionales de Seguridad Ciudadana dado el protagonismo y urgencia de la estrategia de Seguridad Nacional contra diferentes grupos armados. A pesar dicha urgencia, esta estrategia no reemplaza una de Seguridad Ciudadana ni viceversa.

Existen fenómenos coherentes con uno u otro referencial, lo que debería ocurrir no es la adhesión absoluta a uno de estos, según sus bondades y cualidades, pues sería afirmar que resulta lógico una estrategia contra grupos armados mediante un conjunto de acciones preventivas (Seguridad Ciudadana), o un conjunto de acciones desde el Sector Defensa (Seguridad Nacional) contra el delito común. Tampoco se trata de combinar ambos (que de hecho ya es problemático en Colombia), pues si existen diferencias conceptuales entre la Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana, existen también diferencias organizacionales,

institucionales y misionales del sector, actor o institución encargado de llevar a cabo estrategias desde alguno de estos referenciales.

No se trata entonces de una adhesión absoluta a un referencial obviando el fenómeno al cual se pretende responder. El punto es disponer de criterios claros para justificar y soportar la decisión por uno u otro referencial según el fenómeno.

Unos criterios conceptuales claros permiten determinar una jerarquía en el gobierno de la seguridad y no la exclusión entre referenciales, pues es claro que persisten fenómenos donde el control territorial en ciertas zonas resulta relevante pero también fenómenos de Seguridad Ciudadana que no pueden ser desatendidos.

Esa misma claridad nos ayudaría también a comprender que, ante un elevado número de fenómenos propios de la Seguridad Ciudadana, no necesariamente una estrategia desde la Seguridad Nacional nos ayudará a resolverlos, sino que es la mejora de las estrategias de Seguridad Ciudadana la que mejor responde a dicho escenario. Esta misma claridad nos ayuda a comprender cuándo un fenómeno pasa de un referencial a otro, pues en la práctica no hay bordes definidos y los fenómenos pueden traslapar estos. En todo caso es esta claridad conceptual lo que nos permite identificar esta característica de los fenómenos del ámbito de la seguridad.

Esta comprensión puede mejorar a futuro estrategias nacionales de seguridad. Sin embargo, ello dependerá de los mediadores y su capacidad para, decodificar y recodificar el referencial sectorial de seguridad en Colombia, en virtud de otros referenciales globales, como por ejemplo el de Seguridad Humana.

Por lo observado en este análisis, la configuración del referencial sectorial de la seguridad en Colombia involucra un fuerte *componente de identidad* política, en cuanto persisten actores armados que desbordan el marco de la Seguridad Ciudadana, pues se trata de estructuras con capacidad de ejercer control territorial y de un uso racional, sistemático y prolongado de acciones

armadas. Por definición, acciones de tipo político-militar, que reciben una respuesta en la misma proporción, aunque les sea negado su carácter político.

Este análisis demuestra el papel político de la seguridad en Colombia, esto es así al evidenciar como, a pesar de poseer todos los elementos de un conflicto armado, se negó su existencia en el periodo 2003-2010 bajo una estrategia de seguridad que, paradójicamente, por su configuración conceptual, sus objetivos y estrategias puede incluso confirmar la existencia de dicho conflicto. Este papel político de la seguridad se reafirma en la estrategia del periodo 2010-2018, donde se plantea la transformación, por lo menos formalmente, del Sector Defensa por efecto del posconflicto. Todo esto confirma como la Seguridad es un constructo según los actores y sus estrategias y no un fenómeno dado por sí mismo. La seguridad responde al sentido y significado de estos mediadores, por lo tanto al hablar de ella se debe hablar de los tipos de seguridad y no de pretender que este es un término inequívoco y sin tensiones conceptuales.

Finalmente, queremos resaltar y finalizar sobre algunos elementos del caso colombiano que han favorecido la incomprensión de los temas de seguridad y que esperamos, con este tipo de trabajos, contribuir a disminuir dicha incomprensión.

Las obligaciones en materia de Seguridad Ciudadana están reguladas y dispuestas en Colombia con la Constitución de 1991 y otra serie de normativas como materia y obligación de las entidades locales y sus autoridades. Sin embargo, es solo hasta 2011 que se hace pública una metodología para formulación de Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Unos años antes, desde el 2005, se había diseñado y puesto en marcha el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) liderado y coordinado por la Policía Nacional de Colombia, sin embargo, esta no es una política pública de seguridad ciudadana.

En el caso estudiado, políticamente parecen más apreciables los resultados o las acciones desde una estrategia de Seguridad Nacional, incluso medrando la naturaleza misma de los implicados en este tipo de estrategias. En efecto, las Fuerzas Armadas han sido dispuestas en labores que invaden el campo misional de la Policía y viceversa, lo que contribuye al problema que abrió este análisis en el que, dentro de la dinámica del conflicto armado la Seguridad Nacional y Ciudadana y sus implicaciones se confunden (Acero 2004, p.179) (Rivas 2004, p.85) (Macías 2013, p.117) (Piedrahita 2016, p.434), cuando ambas instituciones disponen de cuerpos doctrinales y preparación diferentes.

Si bien en el periodo 1990-1994 ocurrieron cambios institucionales de diseño y ejecución de la Política de Seguridad y Defensa Nacional con el nombramiento de un ministro Civil, involucrando elementos del orden civil en el tema y manejo de la seguridad y defensa (Botero 2009, p.100), aun suceden niveles de autonomía importantes del sector en cuanto a la conducción y planeación de sus actividades. Una excesiva autonomía decisional, escaso control parlamentario e insuficiente conducción política y civil de la defensa (Grasa 2019, p.157), factores que contribuye a la incomprensión desde la sociedad civil y academia de los asuntos del ámbito de la seguridad.

Conocida como “dualidad Lleras Camargo” (Grasa 2019, p.160) (Romero 2009, p.99), esta autonomía empieza en los años cincuenta y se extiende hasta nuestros días, es reforzada por la lucha contra las Farc-EP. Con un Sector Defensa organizacionalmente proclive a la consecución de autonomía (Romero 2009, p.87), estas características son ignoradas por el Acuerdo de Paz del 2016, contrastando con otros procesos donde el papel de las Fuerzas Armadas y su reforma fueron relevantes. No hay en los Acuerdos de la Habana provisiones explícitas en materia de reforma de las Fuerzas Armadas (Grasa 2019, p.160).

La Constituyente de 1991 tampoco provocó una reforma en el sector. La Subcomisión encargada del capítulo sobre fuerza pública tuvo un consenso que implicó continuidad del estado

de cosas (Leal, 2006, 97) (Romero 2009, p.105) (Cabarcas 2011, p.42). En 1993, varias publicaciones reconocieron que la Constitución de 1991 no había cambiado el régimen de la fuerza pública (Cabarcas 2011, p.43).

Era entonces más conveniente mantener el *statu quo* de las Fuerzas Armadas (Cabarcas 2011, p.49), aunque hubo un interés de reforma liderado por miembros del partido Conservador, como una propuesta inscrita en el propósito de volver al régimen civil integral (ANC, art. 216 CP 1991, óp. cit., sesión Comisión Tercera, 23 de abril de 1991, 4:15:25 En: Cabarcas 2011, p.63). La constituyente de 1991 terminó reivindicando el argumento jurídico donde el Estado de guerra justificaba que los militares tuvieran un poco más de poder en la definición y ejecución de las políticas de seguridad del Estado (Cabarcas 2011, p.63).

Una de las características de la seguridad en Colombia, especialmente de la seguridad ciudadana, es que la estrategia nacional suele llevarse el reconocimiento cuando no es necesariamente la única estrategia que logra resultados, sino más bien, la suma de esta con las de las diferentes entidades territoriales. Este fenómeno ocurre por la capacidad de publicidad y cobertura del nivel nacional central, pues al mismo tiempo no logran ni suelen exponer desde este nivel la relación causal entre la estrategia nacional y las cifras al final del periodo (Rivas 2004, p.135).

Adicionalmente, ocurre con frecuencia que, los ministros se refieren al proceso de creación de la Política Nacional de Seguridad y Defensa de una forma u otra relacionados con las actividades que desempeñaron como Ministros de Defensa. En su diálogo, es entonces difícil separar lo que sería una Política Nacional de Seguridad y Defensa y lo que sería la política del Ministerio en términos de cómo se ejerce la coerción del Estado para enfrentar el conflicto interno (Romero 2009, p.234).

Hoy Colombia, como miembro de la OCDE y de la OTAN (único país latinoamericano en esta última), debería asumir más discusiones sobre el papel de la política de seguridad, discusiones que han asumido en algún momento sectores como el académico y la comunidad internacional (Grasa 2019, p.161). Un interés que no se evidencia hoy en actores, tanto del ejecutivo y el legislativo.

Aun sin conflicto armado interno prolongado o sin ser el principal productor de hoja de coca del mundo, el debate sobre cómo afrontar los retos de gestión de esas formas de violencia directa y sus principales impactos, a saber: en la seguridad física de la ciudadanía; en la provisión de los bienes colectivos de la seguridad y del bienestar; en la calidad de la democracia y del Estado de derecho, y en la protección integral de los derechos humanos básicos. De forma rotunda, la situación de construcción de paz en un contexto de posacuerdo añade nuevos temas a la agenda de transformación de la seguridad, que ya era *per se* un debate inevitable. Sea como fuere, vale la pena recordar que la Colombia del posacuerdo cumple, a la vez, los tres casos o criterios para enfrentar una transición del sector de seguridad (Grasa 2019, p.162).

La discusión sobre el papel de la seguridad y el sector defensa y el control de sus actividades, se suma también a los múltiples desafíos de la construcción de paz en Colombia, donde la gobernanza y reforma del sector seguridad ha sido de los temas más sensibles y al mismo tiempo menos discutidos (Tickner 2019 p.1).

En efecto, estas discusiones sobre seguridad y defensa se han desarrollado en un contexto de guerra permanente, donde solo las Fuerzas Armadas y unos pocos civiles son los encargados de su manejo. Ello ha resultado, según Tickner (2019, p.4), en un alejamiento de la sociedad civil del debate sobre la seguridad, en un desinterés por parte de la sociedad en general y de algunos sectores políticos (izquierda), en abordar de manera seria, los ámbitos de la seguridad y la defensa.

En este análisis se comprende que otros trabajos han identificado y caracterizado de algún modo el papel de la seguridad en Colombia, muchas veces analizando los actores e instituciones involucradas en ella. Este trabajo espera contribuir en ese esfuerzo, aportando la discusión sobre los conceptos de seguridad muchas veces descuidados en los análisis mencionados. Pretende demostrar que una lectura de estas políticas apoyada desde un estado del arte como el presentado aquí, sumado a las herramientas analíticas y metodológicas abordadas, permiten una lectura adecuada, pues, por ejemplo, no basta con identificar a la institución Policía Nacional para creer que una política que cuenta con su presencia es automáticamente una política de Seguridad Ciudadana.

La seguridad no es un fenómeno evidente, y en esto espera contribuir este trabajo, acortar las distancias entre un tema bastante desatendido por su manejo restringido, dado el poco interés civil (y muchas veces del sector academia) en el asunto y ámbitos de la seguridad en Colombia.

Bibliografía

- Abello, Alexandra; Pearce, Jenny (2007). De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad: Lecciones del Intercambio entre las Policías Comunitarias de Bradford en el Reino Unido y de Medellín en Colombia. Documento de Investigación No. 9 International Centre for Participation Studies. University of Bradford.
- Acero Velásquez, Hugo (2004). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, Colombia
- Aguilar Villanueva, Luis F, (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F., Pág. 15-72.
- Aguirre, Katherine; Muggah, Robert (2017) Las agencias multilaterales y el enfoque de seguridad ciudadana en América Latina. En: Revista CIDOB D'Afers Internacionals N°.116, p.25-52.
- Álvarez, Enrique Carlos *et.al* (2015) Seguridad y Defensa, conceptos en constante Transformación: Capítulo de libro Desafíos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-202. Escuela Superior de Guerra, General Rafael Reyes Prieto. Bogotá, Colombia
- Arriagada, Godoy (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. Santiago de Chile: Cepal y Organización de Naciones Unidas.
- Ávila, Ariel (2019) Detrás de la guerra en Colombia (4 Ed) Editorial Planeta Colombiana S.A. Bogotá, Colombia
- Aznar Fernández-Montesinos, Federico. Entender la guerra en el siglo XXI. Editorial Complutense. 2011. Madrid, España.
- Bardach, Eugene (2008) Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Miguel ángel Porrúa (editor). México D.F. México.
- Bélanger, Pierre-Gilles. 2011. La libertad en un contexto de seguridad y la búsqueda del equilibrio para el ciudadano. En Ciudadanía, seguridad y derechos humanos: una propuesta conjunta, coordinado por ídem., y Luis Eduardo Zavala, 57-84. México.
- Battaglino, Jorge (2008) Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. Estudios Internacionales 160 (2008) de Estudios Internacionales Universidad de Chile. Chile.
- Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998). Security. A new framework for Analysis.

- BUZAN, Barry (1988). "New patterns of global security in the twenty-first century", *International Affairs*, Vol. 67, No 3, 1988, pp.428-439
- Cabarcas Gina (2011) *El gran silencio de la constituyente: la continuidad de la guerra y la fuerza pública: Militares, política y derecho. Sobre los silencios de la constituyente.* Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Carvajal Martínez (2018). *Del terrorismo en el Gobierno de la seguridad democrática (Uribe, 2002-2010) al de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (Santos, 2010-2018): Derecho internacional humanitario en el conflicto armado colombiano.* (pp. 117-135). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia. Colombia.
- Casas Dupuy, Pablo (2004). *Reformas y contrareformas en la policía colombiana.* Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, Colombia
- Corrêa da Silva, Waldimeiry; Silva Machado, Roberta (2016) *Re-aproximaciones y posibles aplicaciones del concepto de seguridad humana.* Universidad Loyola Andalucía (España) Universidade Estadual de Campinas (Brasil) Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 18, nº 36. Segundo semestre de 2016. Pp. 217-240.
- Chateau, J. (1983). *Seguridad Nacional y Guerra antisubversiva.* Santiago de Chile: Recuperado de <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1983/001028.pdf>
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván. (2013) *La definición del problema y la elaboración de la agenda en: Ensayos sobre políticas públicas.* Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Cubides Cárdenas, Jaime; Garay Acevedo Claudia. (2013) *Hacia la construcción de un estado del arte de la seguridad y defensa nacional en Colombia.* Revista General José María Córdova. Volumen 11, Número 11, año 2013, pp. 81-98. Bogotá. Colombia.
- Delgado Barón, Mariana (2008) *Reconceptualizando la seguridad: cambio de dilemas y amenazas.* En: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol 3, N°2, julio-diciembre, p.113-134 Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Devia Garzón, Camilo; Ortega Avellaneda, Dina (2016) *Seguridad Humana: aplicabilidad del concepto a la realidad colombiana.* En: *Revista Jangwa Pana* Vol 15, No.1 enero-junio. Bogotá, Colombia.
- Devia Garzón, Camilo; Hernández Ospina Álvaro (2011). *Seguridad humana, conflicto y proceso de paz en Colombia.* En: *Razón Crítica* 3, 23-48.
- Diamin, Rut (1999). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas.* Buenos Aires.

- Diamint Rut (2015). ¿cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa. En: Relaciones internacionales Número 30. Octubre-enero. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (Geri) UAM. Universidad Autónoma de Madrid. España.
- Echavarría Álvarez, Josefina (2006). La promesa de (in)seguridad: algunas reflexiones críticas. En: *Estudios Políticos*, (28), 101-119. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Espinosa Zuluaga, Felipe (2017) Configuración de la Política de Seguridad Democrática. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política. Bogotá, Colombia.
- Fernández Ferreira, Eduardo (2019). Evolución del concepto de seguridad. De lo local a lo global. En: Cuadernos de gobierno y administración pública 6-1 2019: 3-22, Universidad Rovira i Virgili. España.
- Fontaine, Guillaume (2015) El análisis de políticas públicas, conceptos, teorías y métodos. Barcelona: Anthropos Editorial. Quito, Ecuador.
- Eslava Gómez, Adolfo (2011) El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales. Fondo editorial Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.
- Fortou, Jose Antonio; *et.al.* (2013) Ciencia política en Colombia: una revisión de la literatura sobre el Estado e historia de la disciplina en el país. En: La Ciencia Política en Colombia: ¿una disciplina en institucionalización? Asociación colombiana de Ciencia Política, Universidad EAFIT. 2013. Medellín, Colombia.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial Septiembre, de 2011 Serie Informes No. 14. Bogotá, Colombia.
- Gabaldón, Luís Gerardo (2007). Territorialidad, legitimidad y empoderamiento la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina. En: Espacio abierto, cuaderno venezolano de sociología Vol. 16 No. 1 enero-marzo: 117-134. Venezuela.
- Galindo Rodríguez, Fernando (2016). Colombia: Seguridad y conflicto 2000-2014. Dos proyectos políticos en disputa. Ciudad paz-ando, 9 (“), 73-87. Bogotá, Colombia.
- García Covarrubias, Jaime (2011). Las dificultades para conceptualizar la seguridad y la defensa: reflexiones desde la teoría Revista política y estrategia. Academia nacional de estudios políticos y estratégicos ANEPE N°117 enero-junio.
- García Pinzón, Viviana (2015). Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la iniciativa Mérida. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Giraldo, J. (2009). Guerra urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín. En S.

Echavarría (Ed.), Seguridad Pública. Tres aproximaciones (pp. 27-49). Medellín: Universidad EAFIT

Gómez Patiño, Dilia; Alvarado Mejía (2006). La cuestión de seguridad y las diferentes tendencias en la región sudamericana frente a una agenda común Polegómenos. En: Derechos y Valores, Vol. IX, N°17 enero-junio 2006, pp.57-66 Universidad militar Nueva Granada Bogotá, Colombia.

Grasa, Rafael. «Construir paz en Colombia: Reforma del sector de seguridad y violencia directa no política». *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, [en línea], 2019, n.º 121, pp. 157-80.

Ignatieff, Michael (2005), El mal menor. Ética política en una era de terror, Madrid, Taurus.

Inglehart, Ronald (1998), Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2007). Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Illán Sailer, José (2009). Los vínculos entre la agenda de seguridad y la ayuda al desarrollo. En: Revista Relaciones Internacionales de la UNAM, núm 105, septiembre-diciembre de 2009, pp.11-35. México.

Jordán, Javier (2015) ¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la Ciencia Política? Grupo de estudios en seguridad internacional (GESI) Universidad de Granada. Granada, España.

Kahhat, Farid (2019) Seguridad Internacional: una introducción crítica. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. Lima, Perú.

Kotomska, Malgorzata; Hageraats Balder (2008). La construcción de la paz y la guerra contra el terrorismo ¿conflicto de intereses? En: Revista académica de Relaciones Internacionales número 9, octubre 2008 Universidad Autónoma. México.

Leal Buitrago, F. (2002). La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la posguerra fría. Colombia y Ecuador: Alfaomega, Flacso.

Francisco Leal Buitrago (2003) La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales, 15 | 2003, 74-87.

Leal Buitrago, Francisco (2006). La política de seguridad democrática 2002-2005. En: Revista Análisis político No.57 mayo-agosto, Bogotá pp. 3-30. Bogotá, Colombia.

- Leal Buitrago, Francisco (2010). Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación
Libro: conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia, Angelika
Rettberg Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia
- Leal Buitrago, Francisco (2011) Una visión de la seguridad en Colombia. En: Análisis político
N°73, septiembre-diciembre, 2011: págs.3-36. Bogotá, Colombia.
- Macías, Andrés. (2013) Política pública de seguridad ciudadana: Seguimiento y Análisis
de políticas públicas en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Anuario
2013. Bogotá, Colombia.
- Macías, Andrés. (2014) Seguridad ciudadana bajo la lupa: 2010-2014: Seguimiento y Análisis
de políticas públicas en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Anuario
2013. Bogotá, Colombia.
- Macías, Andrés. (2015) De la seguridad a la paz: 2010-2014: Seguimiento y Análisis de políticas
públicas en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Anuario 2013. Bogotá,
Colombia
- Macías, Andrés; Ayala, Mariana (2018) Balance de los dos gobiernos de Santos en materia de
seguridad, más allá del Acuerdo de Paz: Seguimiento y Análisis de políticas públicas en Colombia.
Universidad Externado de Colombia. Anuario 2013. Bogotá, Colombia.
- Magaña Hernández, Diana Margarita (2009) El otro paradigma de la seguridad. Alegatos,
Año 32, Número 97, septiembre-diciembre de 2017. Universidad Autónoma
Metropolitana, División Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho.
Ciudad de México, México.
- Mejía Azuero, Jean Carlo. El dilema del soldado, todo está por hacer en Derecho Internacional
Humanitario. 12 de julio 2011. En: www.jeancarlomejiaazuero.blogspot.com
- Mesa mejía Juan Pablo (2015) El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques
de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana: Seguridad y
convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos (pp.99 –
127) Centro de Análisis Político Universidad EAFIT. Colombia
- Mockus, A., Corzo, J., Ramírez, A., y Cancino, D. (2012). Cultura ciudadana: en las
antípodas de la violencia. En A. Mockus, H. Murraín y M. Villa (Coords.), Antípodas
de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América
Latina (pp. 253-276). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y
Corporvisionarios.
- Mockus, A., Murraín, H. & Villa, M. (Coords). (2012). Antípodas de la violencia. Desafíos
de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Washington:
Banco Interamericano de Desarrollo & Corporvisionarios

- Montero Bagatella, Juan Carlos. El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. *Región y sociedad*. 2013, vol.25, número 58. Tecnológico de Monterrey, México.
- Moreano Urigüen, H. (2005). Colombia Y Sus Vecinos Frente Al Conflicto Armado. Quito: Abya Yala
- Moral Martín, Pablo (2020). El nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia como sucedáneos de la seguridad humana en las políticas de la Unión Europea: el caso de Sahel. En: Relaciones Internacionales número 43 febrero-mayo 2020 Universidad Autónoma. Madrid.
- Muller, Pierre (2010) Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Ortega Contreras, Carolina (2016) El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): un abordaje desde el análisis por referenciales de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política Bogotá, Colombia.
- Pallares Cabezas, Luis. (2017) Gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: tratamiento del conflicto armado en Colombia. En: Revista Ciencia y Poder Aéreo, Volumen 12, enero-diciembre. Bogotá, Colombia.
- Paredes Cadena, L. (2010). Defensa y Seguridad: los desafíos del futuro. Revista Fuerzas Armadas. Edición 216. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Pérez Royo, Javier (2010) Terrorismo democracia y seguridad en perspectiva constitucional. Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales S.A Madrid, España.
- Piedrahíta, P (2016). Las nuevas guerras y la transformación de la seguridad y defensa nacionales. En: *Analecta política*, 6 (11), 425- 441.
- Pion-Berlin, D. (1989). Latin American National Security Doctrines: Hard and Softline Themes. *Armed Forces & Society*, 15(3), 411-42
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. New York y México DF: Oxford University Press y Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York: PNUD

- Puentes Torres, Luís Fernando. (2015) El impacto del lenguaje en la dialéctica del conflicto: El debate sobre su reconocimiento en Colombia. En: Revista Fuerzas Armadas, edición 232. Escuela Superior de Guerra de Colombia 2015. Bogotá, Colombia.
- Reyes Silva, Carlos (2015). ¿A quién aseguramos cuando hablamos de seguridad nacional? Consideraciones ontológicas sobre el Estado-Nación. En: Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 10(2), pp. 69-87. Vol 10 No.2 julio-diciembre. Bogotá, Colombia.
- Rivera-Páez, Samuel (2019) Oportunidades de mejora en la legitimidad de las Fuerzas Militares: análisis y propuestas. En: Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales. Konrad Adenauer Stiftung, Colombia. Bogotá, Colombia.
- Rivas Gamboa, Ángela Gabriela (2004). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, Colombia.
- Roach, Kent. 2010. Canada's Responses to Terrorism: Human Security at Home? En Canada's Foreign & Security Policy, editado por NikHynek y David Bosold. Oxford: Oxford University Press
- Rodríguez Rodríguez, Carolina. (2010) ¿Conflicto armado interno en Colombia? Más allá de la guerra de las palabras. En: Revista Colombia Magistro. Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.
- Rodríguez-Ortega, J. D., Duarte, Y., Gómez, C. & Cadavid, J. (2019). Seguridad ciudadana, violencia y criminalidad: una visión holística y criminológica de las cifras estadísticas del 2018. *Revista Criminalidad*, 61(3): 9-58
- Romero Herrera, Joaquín. (2009) Dinámica del cambio organizacional del Ministerio de Defensa de Colombia desde la perspectiva de la ciencia política y la teoría organizacional (1990 - 2002). Hipertexto Ltda. Bogotá, Colombia.
- Roth, André-Noël (2013) Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformación del Estado. En: Ensayos sobre políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Roth, André-Noël (2017) Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia
- Rothschild, Emma (1995), "What is Security?" *Daedalus*, Vol. 124, No 13, pp. 53-98.
- Sabatier, Paul. (Editor) (2010) Teorías del proceso de las políticas públicas. Westview Press, miembro de Perseus Books Group. Buenos Aires, Argentina
- Sabatier, Paul. (1999) Teorías del proceso de políticas públicas.

Sanahuja, José (2003). La cooperación al desarrollo: entra la globalización y la guerra contra el terrorismo. Ponencia presentada en las jornadas sobre cooperación al desarrollo, voluntariado y universidad. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) Universidad de Granada, 27 de noviembre. España.

Sanahuja, José (2005). Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-s: los objetivos del Milenio y la securitización de la ayuda. En: Documentación social 2005 número 136 pp. 25-42. España

Saint Pierre, Héctor (2012). Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad. En: Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. pp. 42-43. Buenos Aires, Argentina.

Silva Serna, Juan (2009). La seguridad nacional en Colombia: respice Pollum, militarización de lo civil y enemigo interno. En: Criterios cuadernos de ciencias jurídicas y política internacional Vol 2 n° 2 pp.283-312 julio-diciembre. Bogotá, Colombia.

Solórzano Peña, María; Contreras Acevedo, Ramiro (2015). Seguridad ciudadana ¿disminuir la criminalidad o la desigualdad, la marginación y la pobreza? En: Quaestio Iuris, Vol.08, n°. 02, Rio de Janeiro, 2015. pp. 859-891. Brasil.

Puello Socarrás, José Francisco (2009). La dimensión cognitiva en las políticas públicas, Interpelación politológica. Ciencia Política, número 3, pág. 30-57. Bogotá, Colombia.

Sánchez David, Rubén y Federmán Rodríguez Morales. 2007. Seguridad, democracia y seguridad democrática. Bogotá: Universidad del Rosario.

Tadjbakhsh, S. & Chenoy, A. (2007). Concepts: it works in ethics, does it work in theory? En S. Tadjbakhsh & A. Chenoy, Human Security Concept and Implications (pp. 7-123). New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Tickner, Arlene. (2005) La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. En: Colombia Internacional No.60. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Tickner, Arlene; Morales, Mateo (2019) ¿Qué sector seguridad necesita Colombia? Dilemas de la gobernanza de la seguridad y defensa en el posconflicto. En: Perspectivas, Universidad del Rosario; Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá, Colombia.

Tokatlian, Juan Gabriel (2008). La construcción de un Estado fallido en la política mundial el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. En: Análisis político n° 64 Bogotá Septiembre-diciembre, pp 67-104. Bogotá, Colombia.

- Torrijos R., Vicente (2007) La Política de Seguridad en Perspectiva. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 2, núm. 1, enero-junio, pp. 87-111 Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia
- Uribe de Hincapié, María Teresa. (2010) Las palabras de la guerra. Un estudio sobre las memorias de las guerras civiles en Colombia. La Carreta editores 2010. Medellín, Colombia.
- Ugarte, José Manuel (2003), Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina.
- Vargas Velásquez, Alejo (2006). El conflicto interno armado colombiano y sus defectos en la seguridad en la región Andina. Ciencia Política, número 2, pag.249-262. Bogotá, Colombia.
- Vargas Velásquez Alejo (2011). El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa. En: Ciudad paz-ando, segundo semestre de 2011. Vol. 4, número 2: pp.9-23, Bogotá, Colombia.
- Vargas Velásquez, Alejo (2012). Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del sur. Ciencia Política, número 14, pág.61-93. Bogotá, Colombia.
- Villamizar, Darío. (2020). Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines. Debate. Bogotá, Colombia.
- Córdoba Navarro, Lady Andrea (2013) El Referencial de Diversidad Cultural en la Educación de la Primera Infancia en Colombia Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, Colombia.
- Weber, Max (2002). Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México D.F. México
- Vera Arias, Adriana María (2019) La inclusión del enfoque de género en la formulación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (2004-2012). Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá, Colombia.
- Yáñez Romero, José Arturo. (2003). Policía preventiva en la región central de México y el modelo gaditano de seguridad interior. University of California en San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies.

Documentos de Política Pública.

Política de Defensa y Seguridad Democrática 2003-2006 (2003) Presidencia de la República de Colombia; Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia.

Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010 (PCSD) Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia. Bogotá, Colombia.

Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia. Bogotá, Colombia.

Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011-2014 Dirección Nacional de Planeación, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, Colombia.

Política de Defensa y Seguridad 2015-2018. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia.