



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN

Direccionamiento estratégico del sector defensa colombiano en el marco del post
conflicto

Propuesta de trabajo final de maestría presentada por:

MARÍA XIMENA ARRIETA CHACÓN

Director

PhD. MSc. CARLOS ALBERTO RODRIGUEZ ROMERO

Profesor Asociado

Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá

Octubre de 2016

Tabla de contenido

1. Introducción	4
2. Contextualización.....	10
3. Justificación del objeto de estudio	12
4. Metodología	15
5. Marco teórico	17
6. Caracterización del sector defensa en Colombia.....	22
7. Sector defensa en Colombia y sus planes	26
7.1 Guía de planeamiento estratégico 2005 – 2006.....	27
7.2 Guía de planeamiento estratégico 2007 – 2010.....	33
7.3 Guía de planeamiento estratégico 2011 – 2014.....	37
8. Tendencias internacionales de programa para el post conflicto.....	40
8.1 Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).....	41
8.2 Security Sector Reform (SSR)	43
8.3 Desminado	47
9. Propuesta de plan estratégico en el marco de post conflicto – Colombia	48
9.1 Estrategias, planes y programas	53
10. Conclusiones	56
11. Referencias bibliográficas	61

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1: Categorías sectoriales y líneas de elección	11
Ilustración 2: Zonas de influencia de las FARC	13
Ilustración 3: Tipos de estrategia	19
Ilustración 4: Planificación estratégica	20
Ilustración 5: Principios y valores guía de planeamiento estratégico 2005 - 2006.....	28
Ilustración 6: Visión del Ministerio de Defensa de Colombia y sus entidades centralizadas	30
Ilustración 7: Misión del Ministerio de Defensa de Colombia y sus entidades centralizadas	30
Ilustración 8: Objetivos y estrategias Plan Estratégico Sectorial 2005 - 2006.....	32
Ilustración 9: Misión, Visión y Valores del MDN	35
Ilustración 10: Planes, Programas e Iniciativas Plan Estratégico Sectorial 2007 - 2010.....	36
Ilustración 11: Pilares estratégicos - Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) ..	38
Ilustración 12: Objetivos y estrategias Plan Estratégico Sectorial 2011 - 2014.....	39
Ilustración 13: Ciclo de vida DDR en ambientes de transición de conflicto a pos conflicto.....	42
Ilustración 14: Actores del SSR.....	43
Ilustración 15: Propuesta de objetivos para un SSR en el sector defensa	45
Ilustración 16: Propuesta de objetivos para un SSR en el sector policía.....	46
Ilustración 17: Objetivos acción contra las minas antipersona	47
Ilustración 18: Pilares y objetivos del PND 2014 - 2018	50
Ilustración 19: Propuesta misión y visión en el marco del post conflicto	52

Índice de Tablas

Tabla 1: Actividades correspondientes al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)	53
Tabla 2: Actividades correspondientes al SSR	11
Tabla 3: Actividades correspondientes al Desminado	11

1. Introducción

La planeación estratégica es concebida como uno de los aspectos fundamentales para garantizar que las organizaciones tengan una directriz clara, que permita asignar objetivos cuantificables. En efecto, la estrategia es considerada por diferentes autores como el medio para establecer los propósitos organizacionales en términos de sus objetivos, programas y recursos (Hax & Majluf, 1988).

El origen de la estrategia se remonta al ámbito militar, según la Real Academia Española la palabra estrategia proviene del latín ‘Provincia bajo el mando de un general’. Por tal motivo, la palabra estrategia es definida como el arte de dirigir operaciones militares (RAE, 2016). El arte de la guerra de Sun Tzu, se ha vuelto un exponente y ha sido calificado como el mejor y más antiguo libro de estrategia militar sobre el cual se tenga registro (Tzu, 1999). Entonces y considerando el origen etimológico de la palabra estrategia se podría inferir que el sector defensa de un país tendría como mínimo una estrategia para afrontar las amenazas en seguridad de sus ciudadanos y defensa de su territorio; y esta estrategia debería estar reflejada en un Plan Estratégico para la Organización.

A lo largo del presente documento brindaremos un panorama de los acercamientos a los posibles planes estratégicos del sector defensa en Colombia en el presente siglo. Sin embargo, a modo de introducción y con el fin de contextualizar al lector, pasaremos rápidamente por la narración de los antecedentes en términos de seguridad y defensa desde el año 1982.

Belisario Betancur inició su gobierno otorgando un nivel de importancia mayor no al narcotráfico sino a la guerrilla, la cual era asumida como el principal actor detrás de la actividad del narcotráfico (Deas & Ossa, 1994). En consecuencia, en el año 1982 se promulgó una ley de amnistía con el fin de dar inicio a un proceso de diálogos, en el que participaron las 1) FARC, 2) el EPL, 3) el M-19,

4) el ELN y 5) la Autodefensa Obrera (Acuña, 2012). Sin embargo, con el asesinato del dirigente político Rodrigo Lara Bonilla cobró importancia el tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos que hasta el momento se había mantenido en un segundo plano (Ramirez, 2013). Al convertirse el narcotráfico en un asunto internacional que traía consigo temas como la extradición cobró una gran importancia el desarrollo de un plan, política o estrategia tendientes a mitigar este delito (Deas & Ossa, 1994).

La creciente presión del gobierno de los Estados Unidos indujo a que las acciones del país se orientaran a la interdicción de las etapas de la cadena del narcotráfico, como las incautaciones de droga en procesamiento, destrucción de laboratorios y cocinas, incautación de aeronaves y extinción de dominio entre otros (Deas & Ossa, 1994). Junto a esto la persecución a los grandes barones de la droga con fines de extradición conllevó a una escalada de violencia en el país, por parte de los narcotraficantes contra el Estado, lo que ocasionó muertes, acciones terroristas indiscriminadas, secuestros de naturaleza política y desembocó en la toma del palacio de justicia en 1985. Lo anterior fortalecía la creencia de los dirigentes estatales acerca de la correlación existente entre el narcotráfico y los grupos guerrilleros (Amat, 2004).

En este punto es importante resaltar que Colombia tenía en esa época un presupuesto limitado para el sector defensa, una carencia de diagnósticos y estudios que permitieran desarrollar políticas planes o estrategias de defensa (sobre todo en la lucha contra el narcotráfico) y una presión de un gobierno extranjero (Estados Unidos) que exigía acciones contra el narcotráfico, pero cuyo apoyo era relativamente bajo con respecto a sus exigencias (Deas & Ossa, 1994).

De acuerdo con Deas & Ossa, la presidencia de Virgilio Barco Vargas inicia en un periodo marcado por una creciente violencia que iban desde asesinatos selectivos u homicidios bajo la modalidad de sicariato, hasta ajuste de cuentas y asesinatos de campesinos por parte de nuevos

grupos de naturaleza paramilitar. También se resalta el secuestro de personalidades políticas y el punto más álgido de la violencia fue el “magnicidio del denominado presidente in pectore Luis Carlos Galán Sarmiento” en 1989 presuntamente por órdenes de Pablo Escobar (Torres, 1992). Este último hecho marcó un punto de inflexión en el cual Barco declara la guerra total del Estado Colombiano contra el narcotráfico (Deas & Ossa, 1994). Paralelamente, y finalizando el periodo de Barco sale un actor del conflicto colombiano producto de la firma del proceso de paz con la guerrilla del M-19 en marzo de 1990 (Deas & Ossa, 1994; Villarraga, 2011). Para la finalización del periodo presidencial de Barco Colombia vivía 25 años de resistencia, en la que la orientación del sector defensa fue la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo asociado a este.

El gobierno de César Gaviria Trujillo intensificó la lucha contra el narcotráfico. En este sentido, concentró sus esfuerzos contra el cartel de Medellín quien había causado una época de terror en la última parte de la presidencia de Barco¹. De manera paralela mantuvo diálogos de paz con diferentes guerrillas con el fin de proveer la reincorporación de estos grupos a la vida civil (CIBOD & Ortiz de Zárate, 2016). En términos de seguridad y defensa existían diferentes políticas en la cual se resaltan diversas estrategias para recuperar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica (CIBOD & Ortiz de Zárate, 2016).

Por otro lado, durante el primer año de la presidencia de Ernesto Samper Pizano (22 de Abril de 1995) se desata el escandalo denominado proceso 8.000 en el que se develaban los nexos entre el narcotráfico y frentes políticos y sociales del país (Redacción IPAD, 2015). Así mismo, las acusaciones formales de corrupción contra el gobierno de Samper provocaron la descertificación

¹ Asesinatos de dirigentes políticos como: Jaime Pardo Leal (UP), Luis Carlos Galán Sarmiento (NL), Carlos Pizarro Leongómez (M-19), José Antequera (UP), Bernardo Jaramillo Ossa (UP), entre otros muchos dirigentes políticos de la izquierda colombiana o magnicidio de la UP.

de Colombia por parte del gobierno de los Estados Unidos, según ellos por no hacer suficiente contra el problema del narcotráfico (Crandall, 2001)

Adicionalmente, el periodo de la presidencia de Ernesto Samper Pizano, a nivel interno fue caracterizado por un trabajo poco cohesionado con la cúpula militar. Lo que terminó en diferentes filtraciones de información que impidieron avanzar en el tema de seguridad y defensa (Semana, 2004). Como una continuidad de sus predecesores Samper solicitó ayuda internacional para luchar contra el narcotráfico. Sin embargo, un revés en su gobierno fue la falta de apoyo de Estados Unidos (a causa del proceso 8.000) país que en antaño era el principal respaldo de Colombia contra este delito (Ronderos, 2003). Todo esto hizo parte de las vicisitudes que tuvo que enfrentar el país en términos de seguridad y defensa.

Para el periodo de la presidencia de Andrés Pastrana hubo un primer paso por organizar una estrategia con objetivos, actividades, planes y programas, tendientes a mitigar el narcotráfico. Esto fue denominado el Plan Colombia en el cual basados en un diagnóstico del problema en Colombia se diseñan seis objetivos (6) sobre los cuales las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desarrollarían acciones para lograr los fines allí descritos (Presidencia de la República de Colombia, 1999). El Plan Colombia fue enfocado a la creación de una estrategia contra los narcóticos, apoyar la terminación del conflicto armado, y mejorar la situación económica y social del país (Presidencia de la República de Colombia, 1999).

En el primer periodo de Álvaro Uribe Vélez y teniendo en cuenta el trabajo realizado en el Plan Nacional de Desarrollo se publicó la **Guía de Planeamiento Estratégico 2005 – 2006** basado en la política de defensa y seguridad democrática. En el segundo periodo de Uribe y como continuidad del primer documento se publicó la Guía de Planeamiento Estratégico 2007 – 2010 basado en la política de consolidación de la seguridad democrática.

En el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, hubo continuidad con el planeamiento estratégico del sector seguridad y defensa bajo el lema “Fortalecemos la Seguridad para dar el salto definitivo hacia la Prosperidad”(Giha, Nieto, & Restrepo, 2011). En este sentido, se publicó la Guía de Planeamiento Estratégico 2011 – 2014 basado en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP).

Por otro lado, la guía de planeamiento estratégico del sector defensa posterior al año 2015 no ha sido publicada, por lo que se podría inferir que los planes allí descritos están directamente relacionados con el entorno del país. Es decir, los temas desarrollados en esta guía dependerán de las decisiones políticas con respecto a la salida de uno o varios actores del conflicto armado de Colombia. Cabe resaltar sin embargo que el PND 2014 – 2018 incorpora sus objetivos siguiendo los pilares de Paz, Equidad, y Educación.

Así mismo, en enero del año 2014 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) proclamó a América Latina y el Caribe como zona de paz, en la cumbre realizada en La Habana (Cuba). Lo anterior, a propósito de los diálogos que se han venido realizando entre el gobierno de Colombia y las FARC, ratificando el espaldarazo internacional frente a los diálogos para dirimir en conflicto interno de Colombia (Cuba Debate, 2014).

Ahora bien, el país en los últimos años ha vivido un proceso de diálogo con unos de los principales actores del conflicto armado colombiano, las FARC y el ELN. La posible salida de estos del conflicto armado implicará una serie de retos no solo en el ámbito político, económico y social del país, sino que implica una rápida transformación y adaptación del sector seguridad y defensa a las nuevas necesidades del país.

Por tal motivo, en el presente documento se hace una descripción detallada de los elementos más importantes de las últimas tres guías de planeamiento estratégico de la década en el sector seguridad y defensa. Así mismo, se revisan las posturas de organizaciones internacionales con respecto a las estrategias más representativas ejecutadas en países en una etapa de post conflicto. Lo anterior, genera cinco principales programas de cara al post conflicto Desarme, Desmovilización, Reintegración (DDR), Reforma del sector seguridad (SSR) y Desminado.

En primer lugar, el desarme hace referencia al proceso de dejación de las armas por los grupos armados, la desmovilización es el proceso mediante el cual los integrantes de una guerrilla inician un proceso de transformación de la vida militar a la vida civil y la reintegración hace referencia a la adquisición de habilidades de un excombatiente para obtener ingresos sin el uso de armas (United Nations Peacekeeping, 2016). En segundo lugar, el SSR hace referencia a todas las actividades de reforma del sector seguridad lo que implica actores internos y externos del sector seguridad y defensa (OECD, 2007). Por último, el desminado hace referencia a todas aquellas actividades orientadas a la eliminación de minas antipersona, que quedaron sembradas en la etapa del conflicto armado, y que constituyen una amenaza para la población civil en el futuro (Shimoyachi-Yuzaw, 2013).

Para finalizar, atendiendo las posturas internacionales con respecto a estas cinco estrategias y teniendo en cuenta los primeros lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” se realiza una propuesta de las estrategias, planes y programas de DDR, SSR y desminado para Colombia con la salida de uno de los actores más representativos del conflicto armado.

2. Contextualización

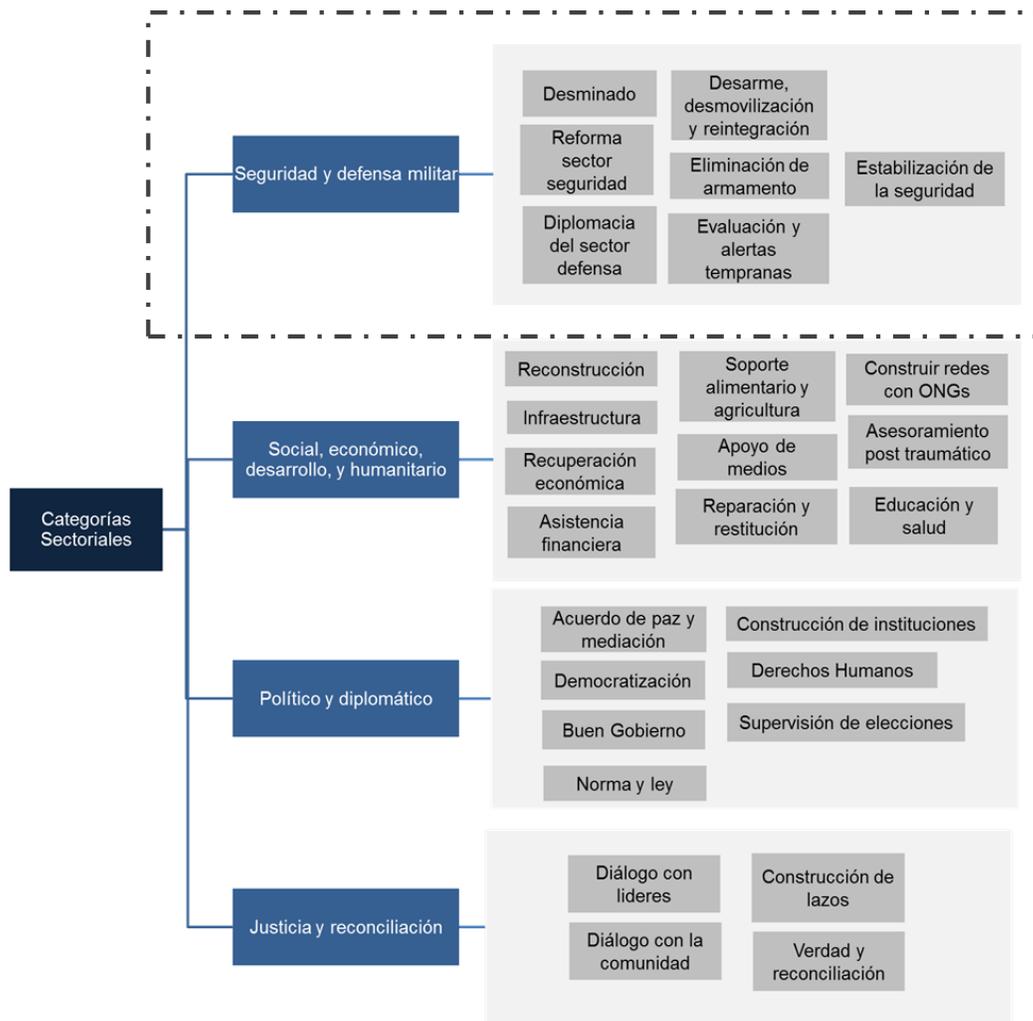
El presidente Juan Manuel Santos inició acercamientos con la guerrilla de las FARC a comienzos de su primer periodo presidencial, con la intervención de Cuba y Noruega como países garantes. Posteriormente, en septiembre de 2012 se oficializó el inicio de los diálogos de paz entre Colombia y las FARC en Oslo, Noruega (CNN, 2012). A partir de la oficialización de los diálogos, los delegados tanto del gobierno colombiano como de las FARC han asistido a unas mesas de trabajo desarrolladas en la Habana, Cuba. Lo anterior con el único objetivo de firmar un acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Jaramillo, 2012).

Ante una posible conciliación entre el gobierno y las FARC, surgen una serie de desafíos que implican la adaptación de entidades gubernamentales, no gubernamentales y entidades privadas (Llorente, 2015). Estas adaptaciones deben tener en cuenta las particularidades del país y deben contribuir a la sostenibilidad de la paz.

En el marco del post conflicto y con el fin de mantener las condiciones de paz se requiere una serie de actividades que inciden en diferentes sectores. Sin embargo, según Barnett et al. existen unas actividades primordiales que son abordadas por diferentes instituciones multilaterales y por entidades de países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Japón y Canadá. Dichas actividades se desarrollan en cuatro principales categorías (Ilustración 1) teniendo en cuenta las áreas de enfoque de cada institución: **1) seguridad y defensa militar**, 2) Social, económico, desarrollo y humanitario, 3) político y diplomático, y 4) justicia y reconciliación (Barnett, Hunjoon, O'Donnell, & Sitea, 2007).

Como se puede apreciar las cuatro (4) categorías implican actores de numerosos sectores, para efectos del presente trabajo final de maestría, nos enfocaremos en el estudio de la categoría de seguridad y defensa militar, para poder orientar el documento a un plan estratégico del sector defensa colombiano en el marco del post conflicto.

Ilustración 1: Categorías sectoriales y líneas de elección



Fuente: Adaptado Barnett, M., Kim, H., O'Donnell, M., & Sitea, L. (2007). Pág 13.

Es importante señalar que dentro de esta categoría seguridad y defensa se identifican siete actividades primordiales: 1) **desminado** 2) **desarme, desmovilización y reintegración (DDR)**, 3)

reforma del sector seguridad (SSR, por sus siglas en inglés), 4) eliminación de armamento, 5) estabilización de la seguridad, 6) evaluación y alertas tempranas, 7) diplomacia del sector defensa. Dada la magnitud de las siete (7) subcategorías de la seguridad y defensa militar, se privilegiarán las tres primeras (Desminado, SSR, y DDR) por cuanto el tema es un pilar fundamental por ser la base de las acciones encaminadas a la construcción de paz, por los recursos empleados y por los agentes involucrados (Barnett et al., 2007).

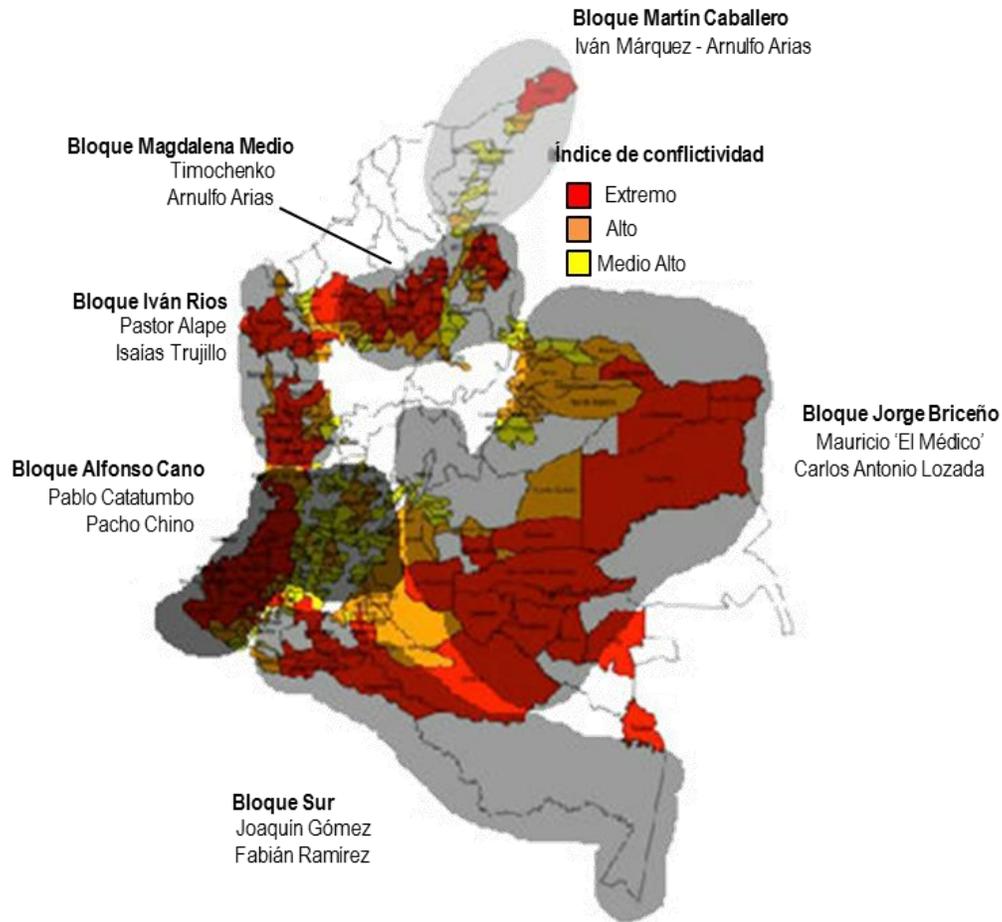
3. Justificación del objeto de estudio

En primer lugar, en Colombia el Ministerio de Defensa recibe su nombre en 1965 como un cambio del entonces Ministerio de Guerra (Ministerio de Defensa, 2015). Hoy en día parte de los objetivos estratégicos del Ministerio de Defensa están enfocados a desarticular los grupos armados al margen de la ley y mitigar las acciones delictivas que estos cometen (Giha et al., 2011).

Durante muchas décadas, los esfuerzos de este ministerio han estado enfocados en enfrentar a los grupos alzados en armas como las guerrillas, los paramilitares, los narcotraficantes y la lucha contra las bandas criminales. Ante una posible firma de los acuerdos de paz, el sector seguridad y defensa del país afronta diferentes retos. Entre ellos garantizar que la población colombiana cuente con condiciones de seguridad favorables para el desarrollo de sus actividades.

En segundo lugar, las FARC son hoy en día el grupo armado al margen de la ley (GAML) con mayor potencial económico, manejando aproximadamente 600 millones de dólares al año según la revista Forbes de Israel (Portafolio, 2014). Este grupo alzado en armas tuvo una evolución histórica que lo hizo crecer rápidamente en número de hombres (Navarrete, 2014). Llegando a concentrar sus hombres distribuidos en aproximadamente 242 municipios (22% del total de municipios del país) como se muestra en la ilustración 2 (Las2Orillas, 2015).

Ilustración 2: Zonas de influencia de las FARC



Fuente: Las 2 Orillas (2015)²

En tercer lugar, en los últimos años se han ejecutado golpes militares que han tenido como resultado la muerte de sus principales cabecillas, desmovilizaciones e incautaciones de armamento. Por ejemplo, a noviembre de 2014 se neutralizaron 4 cabecillas de las FARC, se desmovilizaron

² <http://www.las2orillas.co/los-281-municipios-donde-las-farc-el-eln-estan-presentes-hace-30-anos/#>

1.088 miembros y se produjo la incautación de 2.084 armas y 323.179 municiones (Semana, 2014). Lo anterior supone un debilitamiento de sus estructuras y su capacidad de daño.

Por último, el presidente Juan Manuel Santos oficializó a finales del año 2012 el acercamiento con la guerrilla de las FARC, para iniciar unos diálogos de paz que permitieran llegar a acuerdos de cese al fuego por parte de las FARC y posterior reintegración a la sociedad civil. En este sentido, Colombia entra en una etapa crucial en la que las estrategias de sus entidades tendrán que ser modificada en algunos casos, de acuerdo a las nuevas dinámicas sociales, económicas, y políticas en que se puede encontrar en el marco del post conflicto.

Los puntos descritos con anterioridad permiten evidenciar que los actuales diálogos de paz tienen diferentes actores involucrados tanto del gobierno nacional como de las FARC y de gobiernos y organizaciones internacionales. Así mismo, se destaca el anuncio por parte del gobierno de Colombia acerca del inicio de diálogos con el ELN. Sin embargo, es importante resaltar la relevancia que en primera instancia tiene el Ministerio de Defensa Nacional, por ser el primer responsable de garantizar la seguridad ciudadana y porque durante años ha jugado un papel importante alrededor del conflicto interno en el que se encuentra inmerso el país. En este momento los dos principales roles los desempeña el Ministerio de Defensa de Colombia y las FARC quienes ya llevan cuatro años adelantando conversaciones con el gobierno nacional y que podría finalizar con la firma de un acuerdo final refrendado por los colombianos mediante la figura del plebiscito.

Por tal motivo, se hace necesario anticipar y adaptar la organización y estrategias de ciertas instituciones gubernamentales para contribuir con la consolidación territorial y el mantenimiento sostenible de la paz. Específicamente en el sector seguridad y defensa es importante analizar las estrategias, planes y programas que pueden surgir a partir de la firma de un acuerdo de paz, y el nuevo enfoque estratégico del Ministerio de Defensa.

En consecuencia, Colombia atraviesa por un momento histórico en el que tiene a su alcance la finalización de aproximadamente 50 años de conflicto armado. Lo cual supone retos en diferentes ámbitos para garantizar que este proceso se genere de manera sostenible. En efecto, el sector defensa juega un rol importante garantizando la seguridad de los ciudadanos y reformulando sus estrategias a corto, mediano y largo plazo. En este punto, es importante recordar la pregunta orientadora de este trabajo final de maestría: ¿Cuál debe ser el planeamiento estratégico del sector seguridad y defensa en el marco del post conflicto?

Para responder a la pregunta orientadora el presente trabajo final gira en función del objetivo general: Realizar una evaluación y análisis del sector seguridad y defensa colombiano, para proponer acciones de direccionamiento estratégico de reformas del sector en el marco del post conflicto.

Objetivo general que se apalancó en cuatro (4) objetivos específicos:

- Analizar y caracterizar los antecedentes del sector seguridad y defensa en Colombia.
- Realizar un diagnóstico en procura de una aproximación a los ejercicios de planeación estratégica efectuados en el presente siglo.
- Analizar las posturas y recomendaciones de organizaciones internacionales en cuanto a las reformas institucionales de países en estado de post guerra.
- Proponer un modelo de direccionamiento estratégico para el sector defensa, de acuerdo a las nuevas necesidades de su entorno.

4. Metodología

Teniendo en cuenta que los métodos son instrumentos que generan una respuesta de determinada situación, y considerando que se pueden utilizar diferentes métodos o la combinación de varios de

ellos para construir una investigación (Mingers & Brocklesby, 1997). El presente trabajo final de maestría se ubicará en el método de investigación de política pública nominalista, mediante un diseño de investigación no experimental y actividades de investigación descriptiva, para el análisis de información partiendo de la observación y estudio de posturas internacionales sobre países en situaciones similares. Lo que permite inferir los planes y proyectos a seguir por parte de un país que entra en una etapa de post conflicto. Por tal motivo, el presente trabajo incluyó una investigación descriptiva de los planes que históricamente se han desarrollado en el sector defensa colombiano con base en el contexto del país.

En el análisis de política pública según Porras existen dos métodos que introducen a la metodología de investigación en política pública, a saber, i) Realista y ii) Nominalista. En el método realista el investigador tiene los puntos de vista de los actores de la red de política pública, y son los actores quienes delimitan y asignan fronteras a la investigación (Porras, 2001). Por otro lado, en el método de investigación nominalista (que es el seleccionado para el presente documento) la delimitación de la investigación depende de las fronteras que el investigador imponga sobre la estructura del documento (Porras, 2001).

Adicionalmente, los estudios pueden ser exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos (Hernández, Fernández, & Baptista, 1991). Los estudios exploratorios se desarrollan cuando el problema de investigación abordado no ha sido investigado previamente, en los estudios descriptivos el investigador hace como su nombre lo indica una descripción de una situación que se presenta en determinado momento (Hernández et al., 1991). Normalmente, la investigación descriptiva se ejecuta cuando la investigación requiere un conocimiento previo del tema, lo cual permite formular con mayor precisión la pregunta de investigación (Fernández & Dahnke, 1986).

Por otro lado, parte de las actividades básicas que construyen el método o técnicas de investigación son: administración y análisis de encuesta, la conducción de experimentos controlados, observación y desarrollo de modelos conceptuales entre otros (Mingers & Brocklesby, 1997). En un sentido más amplio la metodología hace referencia al uso de diferentes técnicas para realizar un estudio de investigación que conduzca a construir resultados de investigación válidos y creíbles (Mingers & Brocklesby, 1997)

Los estudios correlacionales por su parte, tienen como objetivo medir el grado de relación existente entre dos variables, generando una conclusión mediante el estudio de la relación existente entre eventos (Hernández et al., 1991). En el caso de los estudios explicativos se enfoca en la descripción al detalle de la ocurrencia de un fenómeno, indicando el por qué de la ocurrencia del mismo (Hernández et al., 1991).

Así mismo, los diseños de investigación pueden ser i) investigaciones experimentales e ii) Investigaciones no experimentales. Por un lado, las investigaciones experimentales son aquellas en las que se desarrolla una acción por el investigador, después se observa las reacciones del evento observado para lograr una descripción profunda de los resultados obtenidos (Hernández et al., 1991). Por otro lado, las investigaciones no experimentales son aquellas en las que no existe una manipulación de variables por parte del investigador. Es decir, se observa un fenómeno en una situación particular en la que se hace un análisis del mismo (Hernández et al., 1991).

5. Marco teórico

Como planteábamos en la introducción según la Real Academia Española la palabra estrategia proviene del latín ‘Provincia bajo el mando de un general’. Por tal motivo, la palabra estrategia es definida como el arte de dirigir operaciones militares (RAE, 2016). El arte de la guerra de Sun

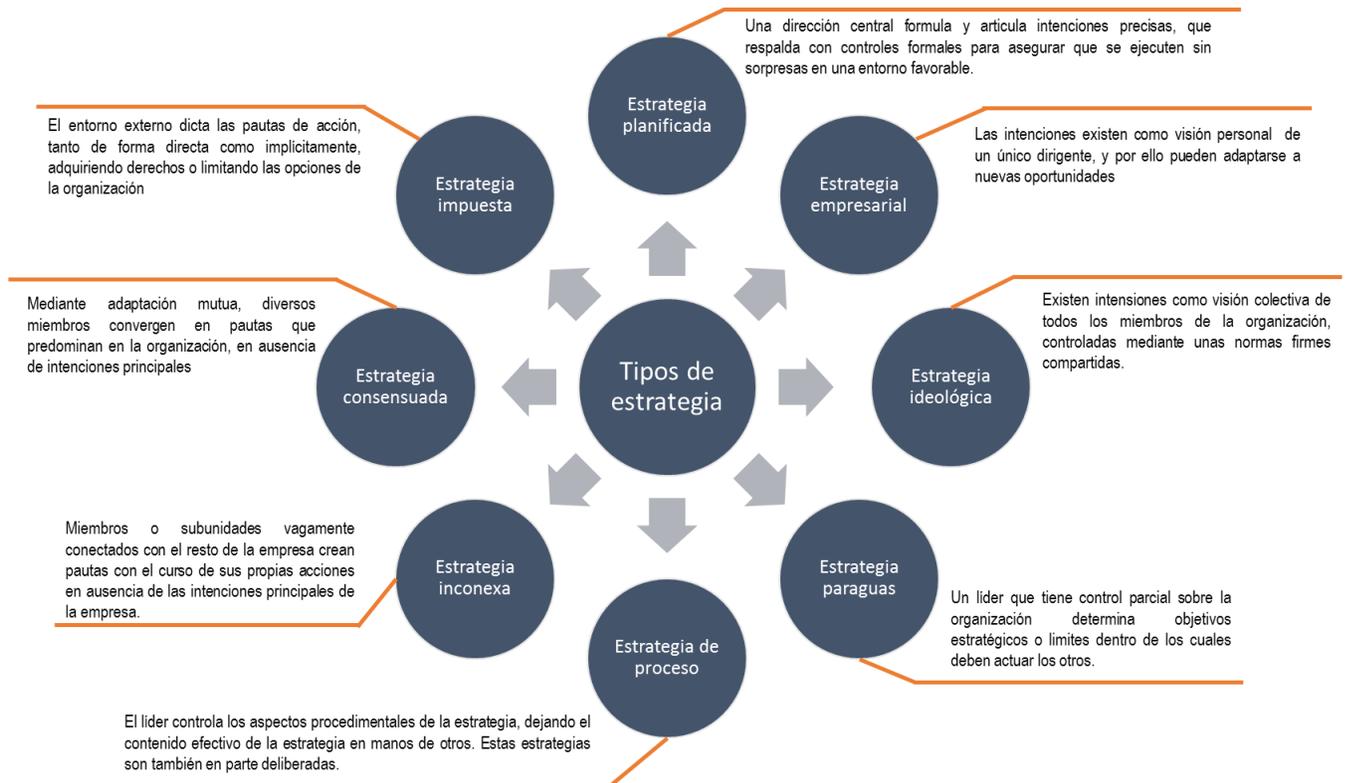
Tzu, se ha vuelto un exponente y ha sido calificado como el mejor y más antiguo libro de estrategia militar sobre el cual se tenga registro (Tzu, 1999). El enfoque clásico de la estrategia entonces se remonta a aquellas estrategias militares y diplomáticas existentes desde épocas prehistóricas (Mintzberg, Quinn, & Voyer, 2002).

Históricamente en las narraciones de batallas, hazañas de la antigua Grecia, empezaban a notarse las primeras ideas de estrategia. Lo anterior se evidencia por ejemplo en la Iliada y la Odisea, en donde la estrategia se evidenciaba en las diferentes aventuras de enfrentamientos entre griegos y troyanos (Rodríguez, 2015).

A nivel organizacional el concepto de estrategia ha sido adoptado para hacer referencia a un modelo que integra objetivos, políticas, metas, programas y actividades (Ansoff, 1997). Así mismo, la estrategia es concebida como una construcción analítica que permite articular una idea o asunto central con el propósito de la firma. Es decir, el concepto de estrategia es en esencia el cómo una organización intenta competir en su ambiente, mediante la selección de objetivos, políticas en cada área que compone a la organización (Porter, 1983).

Considerando los diferentes ámbitos de aplicación la estrategia puede ser clasificada en diferentes tipos: i) Estrategia planificada, ii) Estrategia Empresarial, iii) Estrategia ideológica, Estrategia paraguas, iv) Estrategia de proceso, v) Estrategia inconexa, vi) Estrategia consensuada y vii) Estrategia impuesta (Mintzberg et al., 2002). En la ilustración 3, se presenta un diagrama de definición de cada una de estas estrategias.

Ilustración 3: Tipos de estrategia



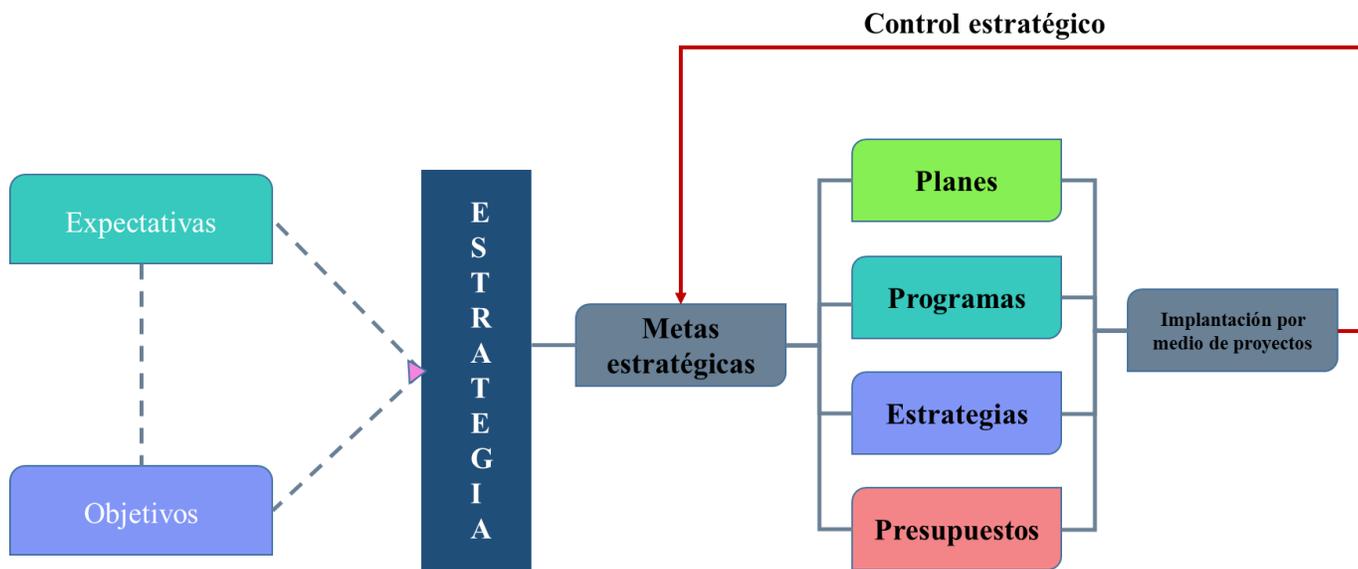
Fuente: Adaptado de Mintzberg, Quinn, & Voyer Pág 14.

Como se puede inferir de las definiciones de los tipos de estrategias, en general la estrategia básicamente consiste en una serie de normas, con unos objetivos que direccionan el comportamiento y acciones de las organizaciones (Ansoff, 1997). Combinando las definiciones existentes del concepto de estrategia se puede inferir: la estrategia determina y revela el propósito de una organización en términos de los objetivos de largo plazo, programas de acción y recursos disponibles para ejecutar esos programas de acción (Chandler, 1962). Lo anterior permite tener un patrón integrado, unificado y coherente de decisiones (Hax & Majluf, 1988).

Ahora bien, el concepto de plan estratégico representa un segundo paso en la evolución el campo de la estrategia (Porter, 1983). En la planeación estratégica se identifican todos aquellos aspectos que pueden tener influencia en el ambiente de una organización, tales como, amenazas,

oportunidades y sucesos innovadores (Ansoff, 1997). En la planificación estratégica se tiene en cuenta los objetivos de la organización, sus expectativas, sus metas y sus programas como se muestra en la ilustración 4.

Ilustración 4: Planificación estratégica



Fuente: Adaptado Ansoff, Pág 14 (1997).

La planeación estratégica entonces permite formular los objetivos y metas de una organización, asignando recursos, lo que obliga a los dirigentes a mantener una mirada hacia el futuro en la que se equilibran las expectativas y los objetivos para producir la estrategia (Ansoff, 1997; Mintzberg et al., 2002)

Ahora bien, no se puede desconocer que para el sector público la planeación estratégica ha cobrado fuerza en los últimos años. Antaño, la planeación estratégica era un tema poco entendido y aplicado en el sector público (Kovach & Mandell, 1990).

Hacia la década de los 90 ya se habían escrito documentos acerca de la necesidad de incorporar la planeación estratégica en el sector público y en las entidades sin ánimo de lucro. Lo anterior con el fin de permitir a la organización una adecuada adaptación al futuro, teniendo en cuenta el entorno cambiante (Wilson, 1990).

Sin embargo, hoy en día se puede reconocer tres niveles de planeación estratégica en el sector público. En primer lugar, tenemos la planeación estratégica que hace énfasis en el estudio del sistema completo (país, departamento o municipio en el caso colombiano), en este caso la planeación y manejo de los recursos teniendo en cuenta los diferentes servicios a prestar en el área (Kovach & Mandell, 1990). Un ejemplo de lo anterior, es la adopción de una estrategia sectorial contra el secuestro y la extorsión, cuyos lineamientos específicos y actividades serán ejecutados a lo largo del territorio nacional.

En segundo lugar, el nivel de servicio por área se concentra en la planeación de cada subsistema que presta un servicio particular en la ciudad o país, como por ejemplo el servicio judicial y penitenciario, educación y seguridad. En este caso el líder de cada área de servicio desarrolla objetivos a alcanzar desde su misionalidad constitucional o legal, escogiendo las estrategias más adecuadas para cumplir con el mandato (Kovach & Mandell, 1990). Un ejemplo de esto es el desarrollo de una política de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) del sector defensa, creada para prevenir cualquier tipo de violación a los DDHH en Colombia.

Por último, el tercer nivel es el de programa el cual representa el cómo se opera el servicio prestado (Kovach & Mandell, 1990). Por ejemplo, el programa de ingenieros militares de acción integral de las Fuerzas Militares. El cual se encarga de la ejecución de obras de infraestructura para contribuir con el desarrollo de poblaciones vulnerables y en zonas olvidadas del país.

6. Caracterización del sector defensa en Colombia

El Ministerio de Defensa recibe su nombre en 1965 en reemplazo del antiguo ministerio de guerra (Ministerio de Defensa, 2015). Durante más de 50 años el ministerio de guerra estaba a la cabeza de un alto mando de la Fuerza Pública, un general. Sin embargo, bajo la presidencia de César Gaviria Trujillo se designó a Rafael Pardo Rueda como primer ministro de defensa civil. Lo anterior como estrategia para facilitar los diálogos de paz con la guerrilla (El Tiempo, 1991). Así mismo, la llegada de un ministro civil al ministerio de defensa suponía cambios estructurales en la organización del mismo y en las directrices que regularían al sector.

Otro evento importante a resaltar con la llegada del primer ministro civil al Ministerio de Defensa y que determinaría los cambios estructurales del mismo fue la promulgación de la nueva constitución de Colombia en 1991. Uno de los principales cambios con la promulgación de la constitución del 91 fue consagrar a Colombia como una Estado social de derecho, lo cual fue reforzado a través de la creación de los derechos fundamentales de los colombianos; como lo son el derecho a la vida, libertad personal e integridad personal entre otros (El País, 2011).

Con la declaración de los derechos fundamentales surge el objetivo orientador de los planes, estrategias y políticas del Ministerio de Defensa con el fin de preservar lo consagrado en la constitución del 91. Así las cosas, en el año 1992 todavía bajo la presidencia de César Gaviria Trujillo se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, en la que se crea el Viceministerio de Defensa y la Superintendencia de Vigilancia y seguridad privada (Ministerio de Defensa, 2015)

Posteriormente, se establece la Ley 489 de 1998 en la cual se dictan normas acerca de la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional. En concordancia con la Ley

anterior se crea el decreto 1512 de 2000, el cual establece la estructura organizacional del Ministerio de Defensa y sus funciones generales.

Otro de los cambios importantes que trajo consigo la constitución del 91 fue el paso de la procuraduría de una entidad bajo la dirección del gobierno a ser una entidad autónoma e independiente. Esto en concordancia con el mandato presidencial para promover la buena conducta de los servidores públicos (Pachón, 2011).

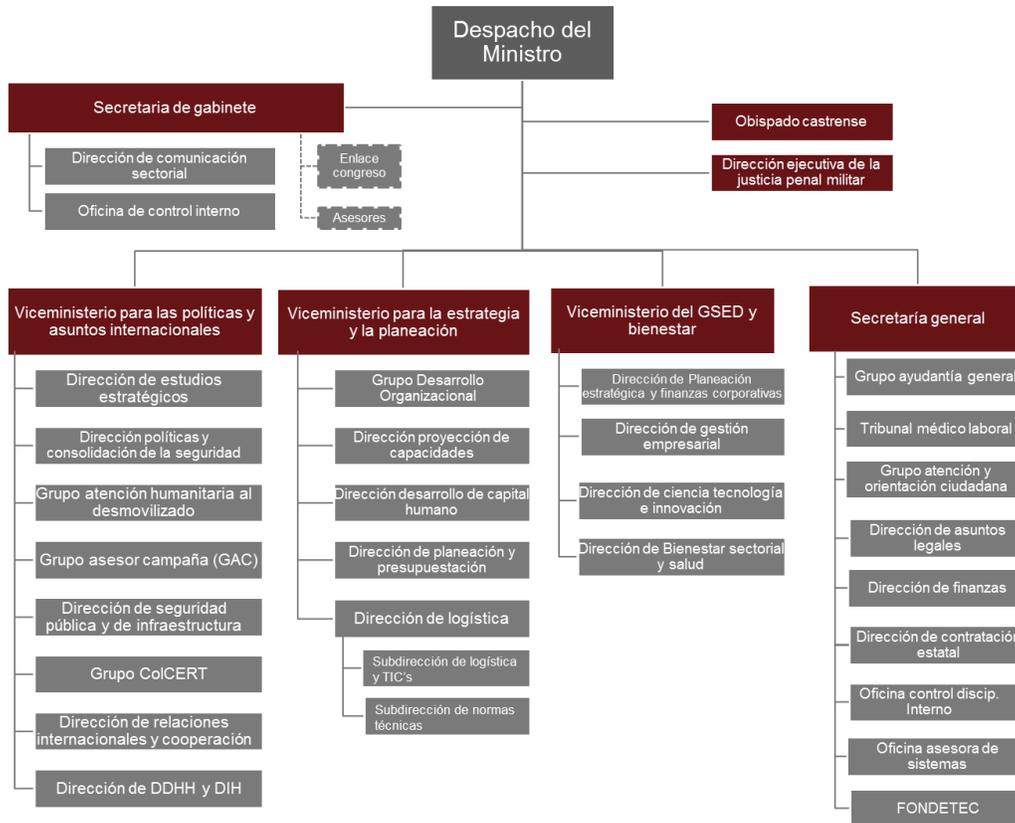
En este sentido, así como en la mayoría de entidades estatales el Ministerio de Defensa tiene organismos de control establecidos en la constitución política de Colombia los cuales son: La Presidencia de la República, el Congreso, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contaduría General de la Nación (Ministerio de Defensa Nacional, 2016a).

Así mismo, a nivel interno el Ministerio de Defensa tiene designadas las funciones de control a la Oficina de Control Interno, Inspección General de las Fuerzas Militares, Inspección General del Ejército, Inspección General de la Armada Nacional, Inspección General de la Fuerza Aérea, e Inspección General de la Policía Nacional.

Por su parte, la estructura organizacional del Ministerio de Defensa está distribuida en tres viceministerios (ilustración 5); i) Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, ii) Viceministerio para la Estrategia y la Planeación, iii) Viceministerio del GSED y Bienestar y iv) la Secretaría General. Adicionalmente, cuenta con el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) en donde confluyen miembros de las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y en los últimos años se han incluido miembros de la Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2016b).

El sector defensa colombiano está conformado también por las denominadas entidades descentralizadas. Las cuales hacen parte del grupo social y empresarial de la defensa y se encuentran categorizadas en: i) Apoyo logístico, ii) Bienestar, iii) Apoyo seguridad.

Ilustración 5: Estructura organizacional Ministerio de Defensa - Colombia



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional ³- Estructura

Dentro de los viceministerios que componen al Ministerio de Defensa se puede destacar que el encargado del direccionamiento estratégico es el Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales. Dos de las funciones de este viceministerio son: “i) *Asistir al Ministro en la*

3

<https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/buscador?QueryString=organigrama+&SearchType=quick>

formulación y evaluación de las políticas, objetivos estratégicos y sectoriales en materia de defensa y seguridad nacional. ii) Liderar la identificación del entorno estratégico futuro y proponer la estrategia de defensa cuatrienal y las modificaciones que la misma requiera, con fundamento en la efectividad de los planes sectoriales y su impacto en el ambiente estratégico y operacional”(Ministerio de Defensa, 2016c).

Para ayudar a cumplir las dos funciones aquí citadas del Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, se cuenta principalmente con la Dirección de Estudios Estratégicos (DEE) y la Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad (DPCS). Por un lado, la DEE se encarga de *“Realizar y asesorar estudios y análisis relacionados con el direccionamiento estratégico de la Fuerza Pública, la identificación de las necesidades tecnológicas y operacionales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la valoración de potenciales frente a posibles escenarios nacionales y regionales en materia de seguridad y defensa, y la identificación y análisis de temas y asuntos estratégicos que afecten la seguridad y la defensa nacional”* (Ministerio de Defensa, 2016a). Por otro lado, la DPCS lidera todo lo relacionado con el diseño de políticas del sector seguridad y defensa, acompañado de una coordinación de programas para la ejecución de dichas políticas (Ministerio de Defensa, 2016b).

Dentro de la visión estratégica del sector seguridad y defensa, se destaca la transformación y modernización sectorial que se ha llevado a cabo bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional. Esta transformación y modernización del sector defensa abarca los aspectos de fortalecimiento de capacidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para enfrentar las amenazas de actuales y futuras en materia de seguridad (Pinzón, 2015).

Uno de los principales ejes en el proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Militares es el capital humano. Por lo tanto, dentro del plan de modernización del Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) se tiene en cuenta al capital humano como un elemento esencial dentro de la hoja de ruta, guía para la evolución de las FFMM de acuerdo al entorno estratégico del país. Las áreas de transformación de las Fuerzas Militares son en las áreas de tecnología, doctrina, educación conjunta y estructura (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015).

Específicamente, el área de educación conjunta da cuenta de la transición del rol de las FFMM y de Policía. Es por esto que en un entorno cambiante y teniendo en cuenta el escenario futuro, se debe iniciar el proceso de educación conjunta con instituciones extranjeras, en el marco de la cooperación internacional, lo que permitirá la ética militar y los principios y valores, así como la proyección internacional (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015).

7. Sector defensa en Colombia y sus planes

Teniendo en cuenta el segundo objetivo del presente trabajo final de maestría es realizar un diagnóstico en procura de una aproximación a los ejercicios de planeación estratégica efectuados en el presente siglo, el análisis descriptivo iniciará desde la guía de planeamiento estratégico 2005-2006 publicada en la primera presidencia de Álvaro Uribe Vélez.

Es importante resaltar que en los años previos a la publicación de la guía de planeamiento estratégico 2005 – 2006 los presidentes predecesores desarrollaron ejercicios con acercamientos al concepto de planeación estratégica, en donde se formulan objetivos, planes y programas con sus respectivos sistemas de seguimiento y evaluación.

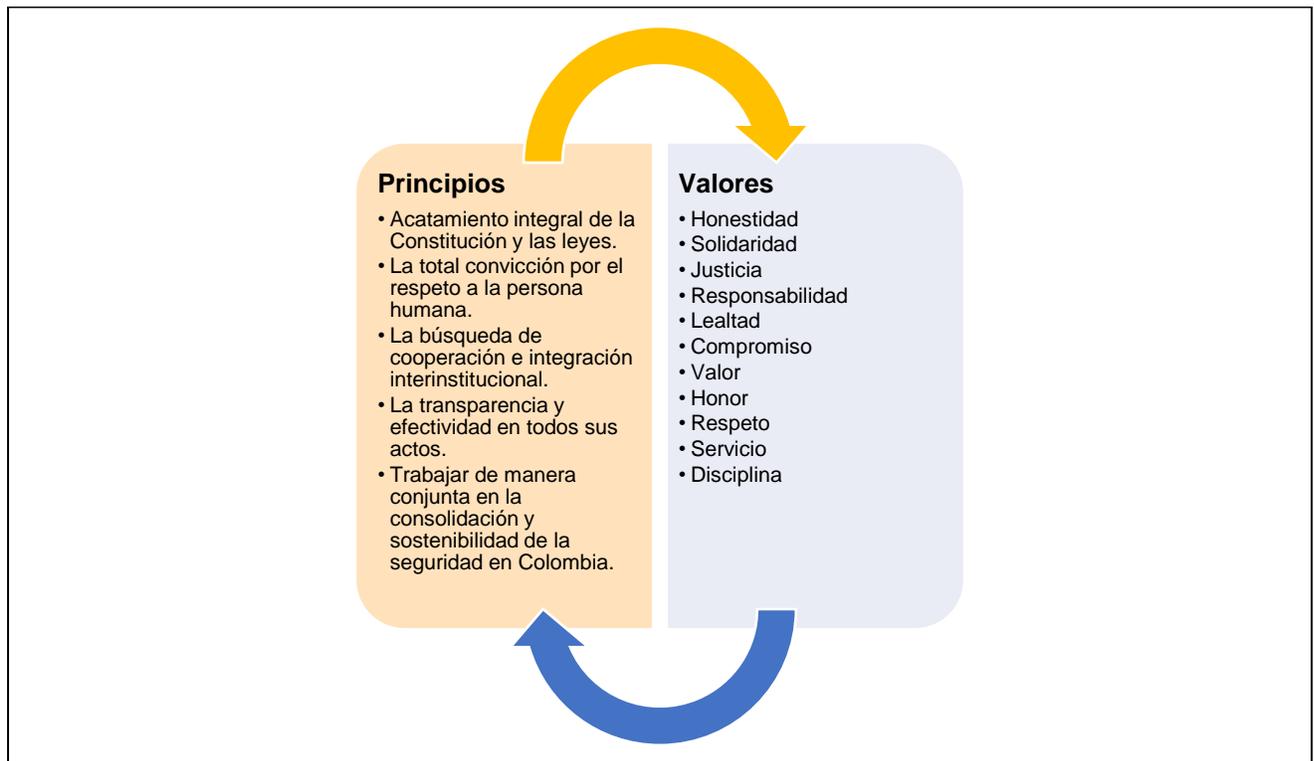
Como mencionaba en la introducción en la época de la presidencia de Andrés Pastrana el ejemplo más cercano a un ejercicio de planeación estratégica fue el denominado “Plan Colombia” en el cual se definieron seis objetivos (6) sobre los cuales las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desarrollarían determinadas actividades enfocadas a implementar una estrategia contra el narcotráfico (Presidencia de la República de Colombia, 1999).

En este ejemplo se puede evidenciar que los planes estratégicos diseñados en el sector seguridad y defensa de Colombia han implicado una estrategia planificada, en la cual según Mitzberg, Quinn y Ghoshal (2002) existe una dirección central desde donde se emiten directrices precisas, respaldado con controles formales (seguimiento y evaluación de política pública). Lo anterior, para impedir la distorsión en las intenciones.

7.1 Guía de planeamiento estratégico 2005 – 2006

La guía de planeamiento estratégico 2005 – 2006 fue publicada bajo la dirección del entonces ministro Jorge Alberto Uribe Echavarría. En esta guía se plasman los lineamientos necesarios para desarrollar actividades que permitan lograr los objetivos de la política de defensa y seguridad democrática. Para este ejercicio se parte de la guía parte de la misionalidad del sector defensa para recuperar el orden nacional, basado en diferentes principios y valores como se aprecia en la Ilustración 6.

Ilustración 6: Principios y valores guía de planeamiento estratégico 2005 - 2006



Fuente: Adaptado de Uribe, Jorge Alberto (2005) Pág 7 - 8.

Así mismo, dentro de la guía de planeamiento estratégico se hace un análisis del entorno estratégico interno y externo del país. Para empezar, en el entorno interno del país se destaca que la presente guía de planeamiento estratégico es diseñada unos años después de entrada en vigencia de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Por lo tanto, se señala los avances en seguridad de la época y se resaltan las amenazas que persisten (Uribe, Eastman, & Rivera, 2005).

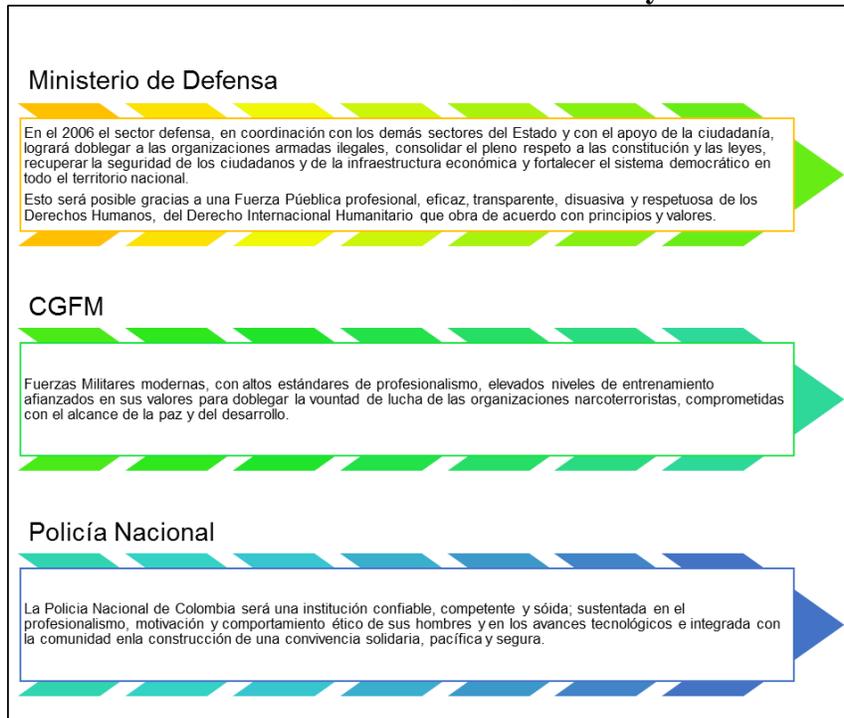
En este aspecto es importante resaltar que Colombia contaba con una situación interna, en la que los grupos al margen de la ley (GAML) continuaban con actos delictivos como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, como mecanismos para generar fuentes de financiación (Semana, 2005). Lo anterior constituía una amenaza para la libertad de los colombianos y para la consolidación del

territorio nacional. Sin embargo, la orientación de la política y seguridad democrática enfocaba sus esfuerzos en la lucha contra la violencia y el terrorismo (Uribe et al., 2005).

Por otro lado, mitigar el narcotráfico siempre ha sido una prioridad para Colombia. Esto ha sido punto de partida para que diferentes países apoyen las políticas y acciones orientadas a reducir el narcotráfico en Colombia. En efecto, en el ámbito externo esto ha generado que los GAML, entre ellos las FARC, hayan sido declarados grupos terroristas por Canadá, Estados Unidos y el parlamento europeo (Deutsche Welle, 2002; ElTiempo, 2003). El apoyo de los diferentes países ha resultado en un aumento de las capacidades de la Fuerza Pública, en términos de capacitación y formación. Así mismo, se resaltan los convenios de acciones para el control del territorio mediante el fortalecimiento de las Comisiones Binacionales fronterizas, lo que reitera el compromiso de un trabajo conjunto, coordinado e interagencial para preservar la seguridad en el país (Uribe et al., 2005).

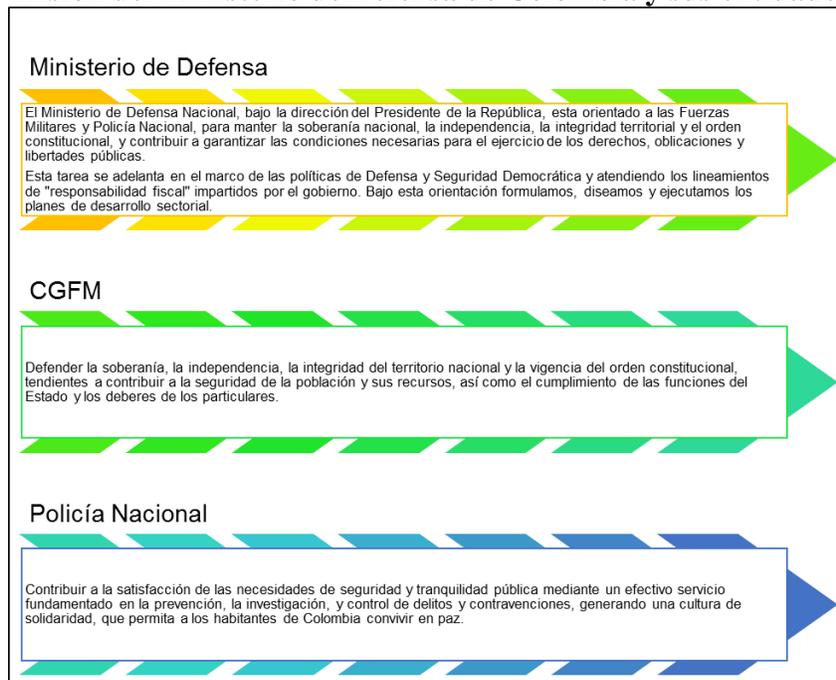
Ahora bien, en el ámbito institucional el Ministerio de Defensa tiene a su cargo establecer las políticas y el marco normativo para cumplir con su misionalidad para lo cual cuenta con la Fuerza Pública (Ministerio de Defensa Nacional, Agosto, 2000). Es por esto que para comprender la visión y misión del Ministerio de Defensa es importante entender la visión y misión del Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) y la Policía.

Ilustración 7: Visión del Ministerio de Defensa de Colombia y sus entidades centralizadas



Fuente: Adaptado Uribe, Jorge Alberto (2005) Pág 13.

Ilustración 8: Misión del Ministerio de Defensa de Colombia y sus entidades centralizadas



Fuente: Adaptado Uribe, Jorge Alberto (2005) Pág 13.

En este punto se identifica en la institución el tipo de estrategia ideológica la cual según Mintzberg es aquella en la que existe una visión colectiva para todos los miembros de la organización y es controlada mediante normas compartidas (Mintzberg et al., 2002). Esto en el sector seguridad y defensa se puede evidenciar en la asignación de una visión compartida, la cual es regida bajo la política sectorial del Ministerio de Defensa.

Ahora bien, en la definición de objetivos, planes y actividades del plan estratégico sectorial 2005 – 2006 fue necesario tener en cuenta documentos del sector público que pueden tener influencia en el sector defensa. Lo anterior, con el fin de generar la articulación necesaria entre entidades.

En primer lugar, en la época existía el denominado Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario. En el cual se establecen objetivos en diferentes sectores para contribuir al desarrollo del país. Para el sector seguridad y defensa tuvo influencia el primer objetivo formulado en el Plan Nacional de Desarrollo de la época. Este objetivo está relacionado con la búsqueda de la seguridad y protección a los ciudadanos, es decir, brindar seguridad democrática (DNP, 2002). En la ilustración 9 se presenta la articulación existente entre los objetivos del PND, la Política de Defensa y Seguridad Democrática y los objetivos del Plan Estratégico Sectorial.

Ilustración 9: Objetivos y estrategias Plan Estratégico Sectorial 2005 - 2006



Fuente: Adaptado Uribe, Jorge Alberto (2005) Pág 23.

Ahora bien, como se puede apreciar en la ilustración 9 las estrategias orientadas al cumplimiento del primer objetivo del PND (brindar seguridad democrática) son: i) control del territorio y defensa de la soberanía nacional, ii) combatir el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, iii) fortalecimiento del servicio de justicia, iv) desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto, v) protección y promoción de los DDHH y DIH, vi) fortalecimiento de la convivencia y los valores y vii) política de relaciones exteriores y cooperación internacional (Uribe et al., 2005).

Adicional al Plan Nacional de Desarrollo, existe un documento rector del sector defensa, la política de Defensa y Seguridad Democrática, en la cual se establecen los lineamientos de seguridad democrática para garantizar que el objetivo general de esta política se cumpla: *“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.”* (Uribe et al., 2005).

Los objetivos estratégicos de la política de Defensa y Seguridad Democrática son cinco, a saber, i) establecer el control estatal en todo el territorio, ii) protección de la población, iii) eliminar el comercio de drogas ilícitas en Colombia, iv) mantener la capacidad disuasiva, v) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas (Presidencia de la República de Colombia & Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan Estratégico Sectorial 2005 – 2006 se orientó de forma coincidente tanto con el Plan Nacional de Desarrollo como con la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Por lo tanto, el Ministerio de Defensa junto con sus entidades centralizadas han hecho un ejercicio de planeación estratégica para enfocar las actividades del sector en alcanzar una seguridad democrática (Uribe et al., 2005).

7.2 Guía de planeamiento estratégico 2007 – 2010

La primera campaña presidencial de Álvaro Uribe Vélez mostraba en su discurso un enfoque sobre la seguridad del país derrotando a los GAML. En su segunda campaña electoral, el objetivo es dar una continuidad al cambio, al respecto, el eslogan de la campaña para la presidencia era “Adelante presidente” (Richard, 2008). Las elecciones presidenciales del 28 de mayo de 2006 dieron como

ganador nuevamente a Álvaro Uribe Vélez, con la llegada de un nuevo periodo presidencial era necesario reformular los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de la Política de Seguridad y Defensa y por ende del planeamiento estratégico del sector.

Por otro lado, las cifras en materia de seguridad ciudadana y contención de accionar de los GAML muestran una mejoría en los años de aplicación de la política de defensa y seguridad democrática. Según la información estadística pública de la página del Ministerio de Defensa Nacional entre el 2003 y el 2006 por ejemplo el homicidio se redujo en un 25%, el secuestro se redujo un 67% y las extorsiones se redujeron 27% (Ministerio de Defensa Nacional & Dirección de Estudios Estratégicos, 2016). Esto pone evidencia un cambio en la seguridad en el país. No obstante, entre el año 2003 y 2006 el país vivió un proceso de desmovilización de aproximadamente 34 bloques de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lo que crea un panorama distinto en materia de seguridad (VerdadAbierta.com, 2015).

Por otro lado, como resultado de las acciones orientadas a desarticular los GAML el sector defensa observaba una adaptación de estos, y en esa medida unas tendencias diferentes para cometer delitos y continuar con sus formas ilegales de fortalecimiento económico (Ministerio de Defensa Nacional & Dirección de Estudios Estratégicos, 2016). Todo este panorama hizo necesario replantear la estrategia del sector defensa para los siguientes años.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” se señala como objetivo la continuidad de la política de defensa y seguridad democrática, y los programas de su línea estratégica está orientadas a consolidar la seguridad del territorio nacional (DNP, 2006). El segundo periodo del presidente Uribe trajo consigo una nueva política para el

sector seguridad y defensa. En efecto, esta política fue denominada la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

Para empezar, el marco institucional del sector defensa registra unas pequeñas modificaciones tanto en su misión como en su visión y valores. A continuación, presento las misión, visión y valores orientadores del plan estratégico del sector defensa 2007 – 2010.

Ilustración 10: Misión, Visión y Valores del MDN

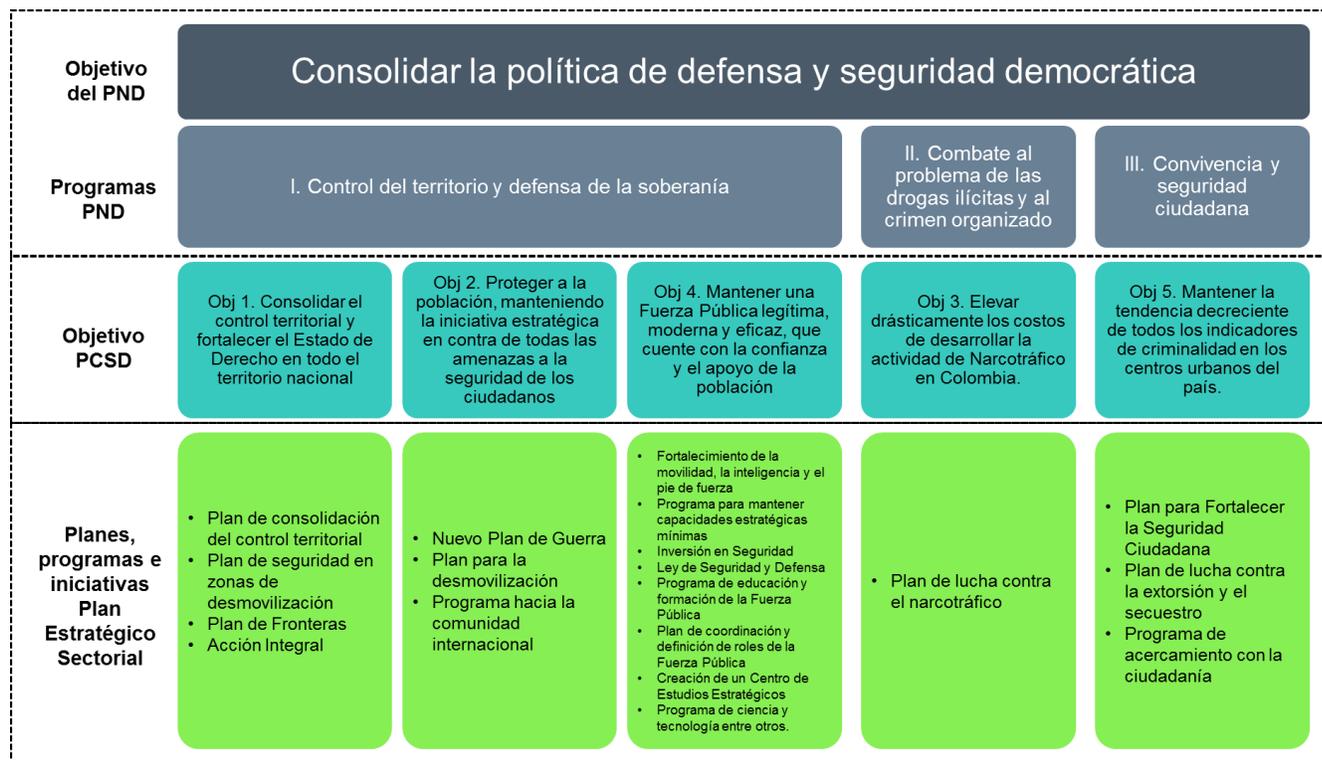


Fuente: Adaptado Giha, Yaneth (2007) Pág 11 y 12.

La guía de planeamiento estratégico del sector seguridad y defensa 2007 – 2010 también presenta una articulación entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la política de seguridad y defensa. Como mencionaba anteriormente, el principal objetivo del PND era continuar y consolidar la seguridad democrática. Dentro de este objetivo en el PND se subrayan tres principales líneas de acción para la consolidación de la seguridad democrática, a saber, i) Control

del territorio y defensa de la soberanía, ii) Combatir el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, iii) Convivencia y seguridad ciudadana (Giha & Puentes, 2007).

Ilustración 11: Planes, Programas e Iniciativas Plan Estratégico Sectorial 2007 - 2010



Fuente: Adaptado Giha, Yaneth (2007) Pág 19.

Teniendo en cuenta las líneas de acción del PND y el nuevo contexto del país (desmovilización de las AUC), la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) diseña sus planes, programas e iniciativas (PPI) a partir de cinco objetivos estratégicos que se presentan a continuación: 1. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. 2. Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos. 3. Elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad de Narcotráfico en Colombia. 4. Mantener una Fuerza Pública legítima,

moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población. 5. Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país (Giha & Puentes, 2007).

El planeamiento estratégico del sector defensa 2007 – 2010 diseña un total de 28 planes, programas e iniciativas, todas con un único objetivo de contribuir con el objetivo nacional del PND “Consolidar la política de defensa y seguridad democrática”.

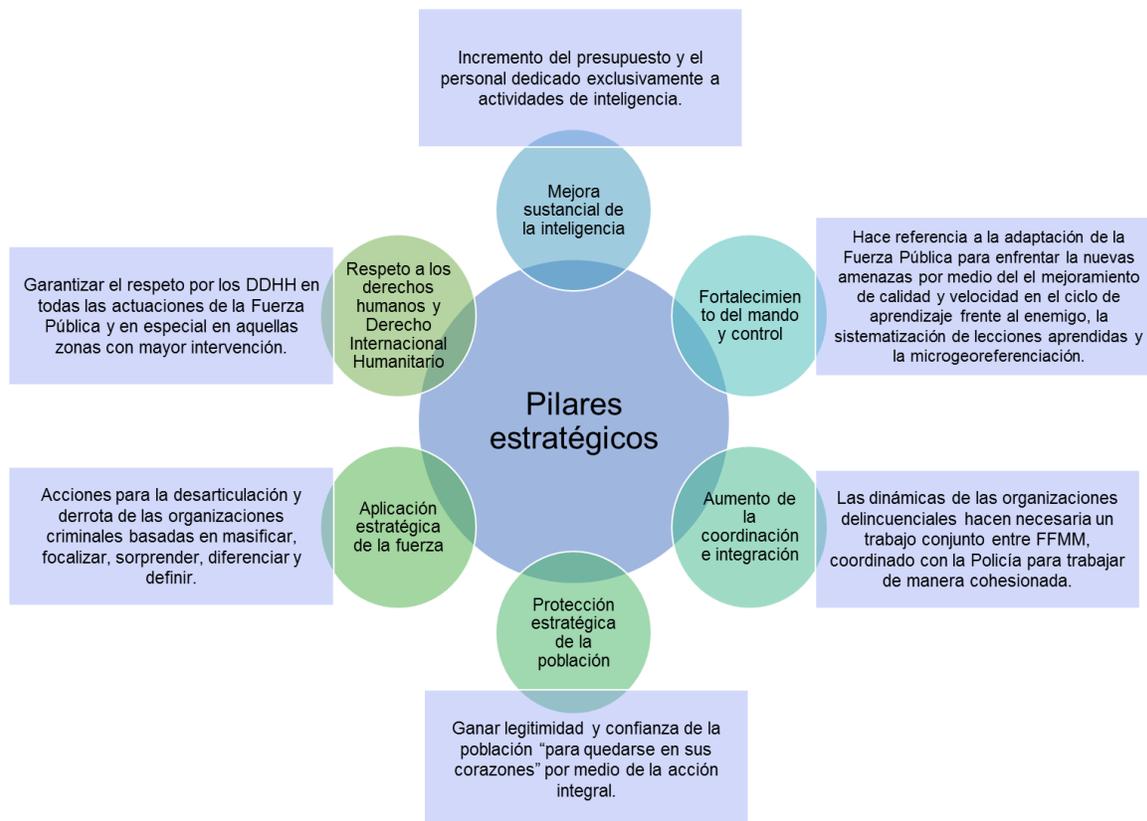
7.3 Guía de planeamiento estratégico 2011 – 2014

Las guías de planeamiento estratégico 2002 -2006 y 2007 -2010, trajeron consigo para el país una tendencia decreciente en delitos. Por ejemplo, en el caso del terrorismo se registró una reducción del 22% entre 2007 y 2010 (Ministerio de Defensa Nacional & Dirección de Estudios Estratégicos, 2016). Por otro lado, desde la desmovilización de las AUC se deterioraron las variables de seguridad ciudadana (hurto y extorsión) y entra un nuevo grupo ilegal (BACRIM) a conformar el panorama de seguridad del país (Alarcón, 2012).

Adicional al surgimiento de las BACRIM, en términos de defensa del territorio nacional frente a los GAML (FARC y ELN) se resalta el repliegue de estos a zonas de frontera, recuperando la soberanía de algunos municipios golpeados por el accionar de estos grupos.

Teniendo en cuenta el anterior panorama de seguridad y defensa en el país, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” establece sus lineamientos estratégicos basados en i) orden público y ii) seguridad y convivencia ciudadana (DNP, 2010)

Ilustración 12: Pilares estratégicos - Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)



Fuente: Adaptado Giha, Yaneth (2011) Pág 24, 25 y 26.

De acuerdo al PND “Prosperidad para Todos” se crea la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), bajo los principios de Buen Gobierno, sostenibilidad, legitimidad y corresponsabilidad. Adicionalmente, la PISDP se basa en seis pilares fundamentales como motor para lograr los objetivos estratégicos (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). A continuación, se presentan los seis pilares estratégicos y su función en lograr los objetivos de la política.

Ilustración 13: Objetivos y estrategias Plan Estratégico Sectorial 2011 - 2014



Fuente: Adaptado Giha, Yaneth (2011) Pág 28.

Manteniendo la articulación con el PND la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad establece seis objetivos estratégicos, i) Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos, ii) Desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación, iii) Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana, iv) Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable, v) Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes, vi) Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional (Giha et al., 2011).

Es importante resaltar, que en el Plan Estratégico 2011 – 2014 es la primera vez que las estrategias y programas son publicados con su respectivo indicador de medición, con una línea base, y con

una meta sectorial para el cuatrienio. En este sentido, se facilita el seguimiento y evaluación del Plan Estratégico. La alineación entre el PND, la PIDSP y el Plan Estratégico Sectorial 2011 – 2014 se presenta en la Ilustración 13.

8. Tendencias internacionales de programa para el post conflicto

La terminación de un conflicto es en términos generales la formalización del cese al fuego bilateral por dos o más actores. Sin embargo, esto no enmarca la finalización del conflicto (Flavin, 2003). En un sentido más amplio, tanto en la doctrina conjunta de los Estados Unidos como en la de la OTAN, si en un periodo de tiempo se reunieron y establecieron las condiciones para poner fin a un conflicto, debe existir una influencia para evitar que el adversario tome de nuevo las armas (Flavin, 2003).

Un ejemplo de las formas en las que puede continuar el conflicto independientemente de la firma de un acuerdo de paz son mediante terrorismo por parte de insurgencias, ciber crimen y aparición de bandas criminales (Flavin, 2003). En consecuencia, se hace necesaria una adaptación de todas las instituciones del Estado. Al respecto, las acciones para construcción de paz se pueden dividir por categorías en: seguridad y defensa militar; social, económico, desarrollo y humanitario; política y diplomacia; y justicia y reconciliación (Barnett et al., 2007). Cada una de las categorías mencionada anteriormente tiene acciones y programas que se correlacionan entre categorías orientadas a lograr una paz sostenible (Barnett et al., 2007; Warnecke & Franke, 2010).

Para la categoría relacionada con la seguridad y defensa se resaltan todas aquellas actividades que tienen que ver con la estabilización de la seguridad, prevención de violencia generada por disidencias, DDR (Desminado, Desmovilización y reintegración), SSR (Security Sector Reform),

y actividades de desminado en las cuales la participación de las entidades del sector seguridad y defensa es indispensable (Barnett et al., 2007).

Por lo anterior, en el marco del post conflicto el sector seguridad y defensa debe adaptar sus objetivos y programas para desarrollar un plan estratégico que incluya desarme, desmovilización y reintegración, SSR, y desminado para contribuir con la estabilización de la seguridad. A continuación, se presentan las posturas de diferentes organizaciones internacionales con respecto a estas tres actividades primordiales en el marco del post conflicto.

8.1 Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)

Las Naciones Unidas (UN) ha resaltado la importancia de las actividades de DDR como parte integral para la consolidación de un país en etapa de post conflicto (United Nations Peacekeeping, 2016). Por un lado, el desarme hace referencia a la recolección, documentación y eliminación de todos aquellos instrumentos de generación de daño como armas (de todos sus tamaños y calibres), municiones y explosivos que pueden ser utilizados para hacer daño a la población civil (United Nations Peacekeeping, 2016).

La desmovilización hace referencia a la entrega oficial de combatientes activos de un grupo armado ilegal para la dejación de armas. Normalmente, esta última está estrechamente relacionada con la reinserción que en términos generales hace referencia al proceso político, social y económico en el que los miembros de un grupo armado pasan por un proceso para adquirir un status de “civil”, adquieren herramientas de supervivencia sin armas que les permita adquirir un empleo e ingresos (United Nations Peacekeeping, 2016).

El DDR debe ser planeado e implementado como un proceso que tiene diferentes etapas que se mueven entre una etapa de conflicto activo a una etapa de paz. Las etapas que se deben tener en

cuenta en el DDR son i) Conflicto y ayuda humanitaria, ii) Estabilización del post conflicto, iii) Transición y recuperación y iv) Paz y desarrollo (United Nations, 2014). A continuación, se presenta la evolución del DDR en las diferentes etapas de la evolución de un proceso de paz.

Ilustración 14: Ciclo de vida DDR en ambientes de transición de conflicto a pos conflicto



Fuente: Adaptado UN (2014) Pág 37.

Dentro de cada una de las etapas del proceso de desarme, desmovilización y reintegración existen diferentes programas. En el desarme es importante destacar las cuatro fases, a saber: Recolección de información y planeación operacional, recuperación y recolección de armas, manejo de existencias de armas y destrucción de armas (United Nations, 2014).

La desmovilización por su parte se puede resumir en seis fases i) Acceso y recepción de combatientes, ii) Registro y documentación, iii) Introducción y contextualización, iv) Información, asesoramiento y remisión, v) Exámenes de salud, vi) Sensibilización (United Nations, 2014).

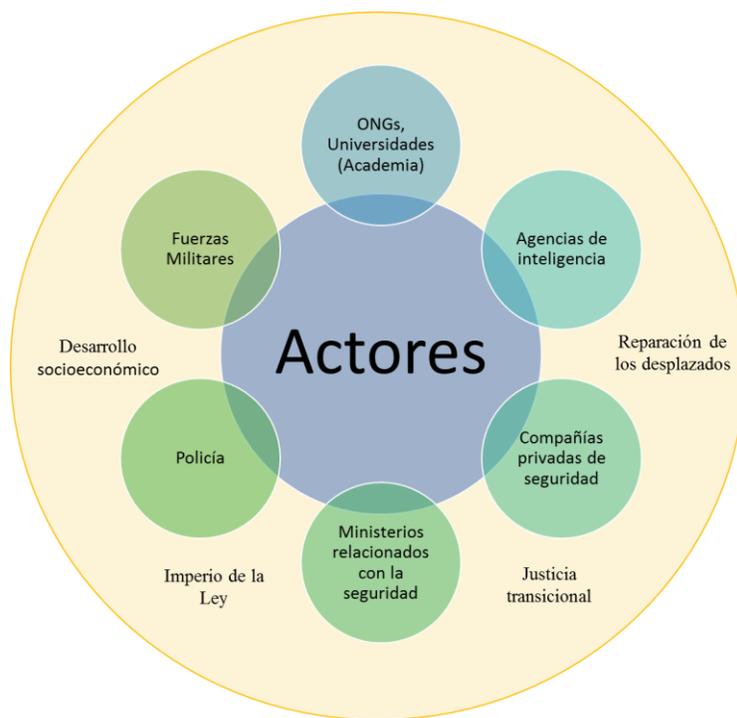
Ahora bien, dentro de la reintegración la Organización de las Naciones Unidas muestra que dentro de la implementación de una política de reintegración deben estar orientadas a tres tipos de

reintegración distinta: reintegración económica, reintegración social y psicosocial, y reintegración política (United Nations, 2014). Para cada uno de estos tipos de reintegración se recomiendan diferentes tipos de programas. En la planeación estratégica en el marco del post conflicto para Colombia, se tendrá en cuenta todos aquellos programas recomendados por Naciones Unidas.

8.2 Security Sector Reform (SSR)

El SSR ha tenido un rol fundamental en el post conflicto porque intervienen diferentes actores de índole gubernamental y no gubernamental. La evolución del SSR ha implicado tener diversas definiciones que implican a su vez diferentes campos de acción. En un sentido general, SSR se refiere al proceso mediante el cual se reformulan políticas, estructuras, capacidades y operaciones de aquellas organizaciones que tienen relación con el sector seguridad (AfricanUnion, 2013).

Ilustración 15: Actores del SSR

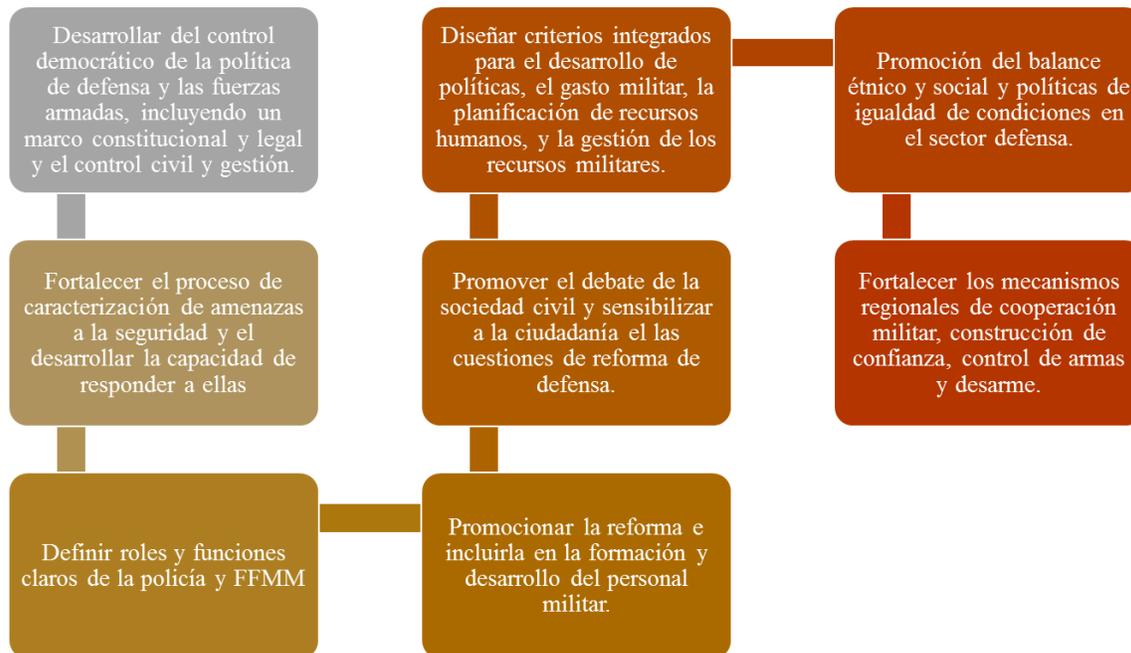


Fuente: Adaptado Yasutomi & Carmans (2003)

Teniendo en cuenta la diversidad de actores involucrados en el SSR, estos pueden ser diferenciados entre locales y externos. En primer lugar, en los actores externos se pueden reconocer todo tipo de organizaciones internacionales cuyos objetivos son la implementación de SSR en países de post conflicto. En segundo lugar, dentro de los actores internos se puede encontrar a las oficinas nacionales gubernamentales (Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia), Fuerzas Militares (FFMM), Policía, entre otros (Yasutomi & Carmans, 2003). Según lo expuesto anteriormente, el SSR puede ser tan extenso como la cantidad de actores intervengan. Para efectos del presente documento, nos referiremos al SSR enfocado al sector defensa.

Teniendo en cuenta la extensión de los actores participantes en el denominado Security Sector Reform, la OECD ha identificado nueve (9) sectores en donde deben ser implementadas estrategias de SSR, a saber, 1. Supervisión democrática y rendición de cuentas, 2. Reforma del sector defensa, 3. Reforma de servicios de inteligencia y seguridad, 4. Gestión integrada de fronteras, 5. Reforma de la policía, 6. Reforma de la justicia, 7. Reforma de sistema penitenciario 8. Compañías privadas de seguridad, y 9. Sociedad civil (OECD, 2007). Específicamente para el sector seguridad y defensa exploraremos aquellos planes y programas que propone la OECD en reforma del sector defensa y de la policía. Es decir, los puntos 2 y 5 del listado.

Ilustración 16: Propuesta de objetivos para un SSR en el sector defensa

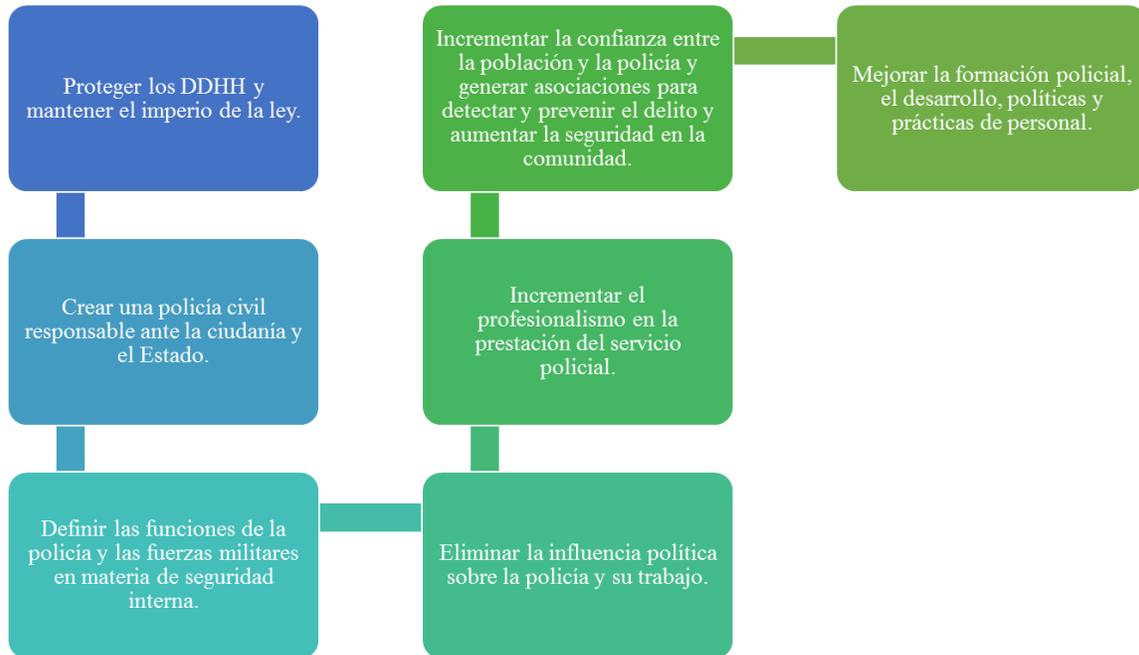


Fuente: Adaptado OECD,2007

La transformación del sector defensa es un proceso de gran importancia en países que pasan de una etapa de conflicto a un estado de estabilización y paz. Lo anterior se fundamenta en el rol central que juegan los militares en la protección del territorio de amenazas externas y de subversión interna (OECD, 2007). Por tal motivo, como se representa en la Ilustración 16 existen 8 objetivos que pueden orientar la transformación el sector defensa de un país en etapa de post conflicto.

Es importante tener en cuenta que a nivel internacional el sector defensa y el sector seguridad no tienen el mismo ámbito de aplicación. Es decir, lo concerniente con defensa hace referencia a las acciones específicas de las Fuerzas Militares, mientras que el sector seguridad hace referencia a aquellas actividades realizadas por la policía para desempeñar su rol.

Ilustración 17: Propuesta de objetivos para un SSR en el sector policía



Fuente: Adaptado OECD,2007

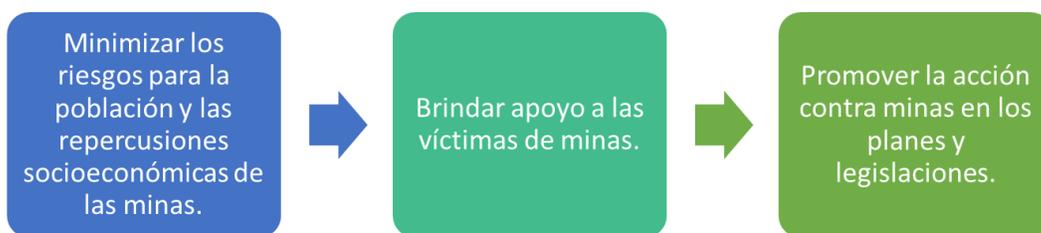
El rol principal de la policía es mantener el orden público y ser guardianes del sistema de justicia. En este sentido, el servicio de policía tiene que ser confiable y responder a las necesidades de los ciudadanos de manera eficiente y adecuada (OECD, 2007). Sin embargo, en países en un contexto de conflicto interno el servicio policial presenta un extenso número de denuncias por violación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DDHH y DIH). En este sentido, la reforma del sistema policial se hace necesaria para estrechar lazos con la sociedad y mejorar la eficiencia y calidad del servicio policial (OECD, 2007). En la ilustración 17, se presenta una propuesta de los objetivos de un SSR enfocado al sistema policial.

8.3 Desminado

Las minas antipersona se han convertido en un arma de ataque empleado por grupos terroristas que afectan no solo a los ejércitos de diferentes países sino a la población civil. En Colombia, según cifras de la Dirección para la Acción Integral contra minas antipersonal entre el año 2000 y 2016 se ha registrado un total de 10.538 víctimas de minas antipersonas, incluyendo civiles, militares, muertos y heridos (DAICMA, 2016).

Mientras se desarrollan diálogos y se firma el acuerdo de paz las minas antipersona que han sido sembradas constituyen una amenaza latente para la población. En este sentido, las minas antipersona representan uno de los mayores obstáculos en la construcción de paz (Shimoyachi-Yuzaw, 2013). Por lo anterior, diferentes organizaciones internacionales han formulado planes y estrategias que permitan eliminar todos estos artefactos y minimizar el riesgo de la población (DFID, 2010). Es por ello, que los objetivos de un programa de desminado deben estar orientados como se presenta en la ilustración 18.

Ilustración 18: Objetivos acción contra las minas antipersona



Fuente: Adaptado OECD,2007

El rol de las Naciones Unidas (UN) considera que la acción contra las minas antipersona es un componente esencial para desarrollar labores humanitarias (United Nations, 2015). Por tal motivo,

desarrolla un documento estratégico de planes y acciones para brindar apoyo a las labores de desminado de países en etapa de post conflicto. A partir de los objetivos de las Naciones Unidas para la reducción de los efectos de las minas antipersona, se pueden extraer algunas estrategias que permitan formular programas y actividades a nivel local y desarrollar estrategias de desminado en Colombia.

9. Propuesta de plan estratégico en el marco de post conflicto – Colombia

El sector defensa colombiano ha venido presentando un proceso de transformación y modernización que ha

De acuerdo con las aproximaciones hechas de ejercicios de planeación estratégica para el sector defensa en el presente siglo, se toma como punto de partida el Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio ya que este constituye la base de las políticas gubernamentales en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” basa sus objetivos en los pilares fundamentales de la campaña del presidente Juan Manuel Santos (Paz, equidad y educación). En el PND se toma como punto de partida una posible firma de acuerdo de paz y se entiende que esto no elimina la violencia del país, pero es un primer paso que induce al fortalecimiento estatal para hacer frente a necesidades de índole económico y de educación (DNP, 2014).

En lo concerniente al tema de la paz en el plan nacional de desarrollo se proponen unas estrategias enmarcadas en el ámbito territorial, que a su vez se proyectan para un escenario de transición en la cual se garantiza no solo el goce pleno de un ambiente de paz sino la sostenibilidad del mismo (DNP, 2014). Dentro del PND en lo relacionado con el ambiente de paz se desarrollan tres objetivos, con sus respectivos lineamientos específicos.

El primer objetivo es: “Fortalecer las condiciones para un proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación”(DNP, 2014). Este objetivo tiene como propósito por un lado garantizar el cierre de brechas mediante la inclusión social y la eliminación de desigualdades, tal y como se menciona en el borrador del Marco de Cooperación para el desarrollo entre la República de Colombia y el Sistema de las Naciones Unidas 2015 – 2019.

Por otro lado, el segundo propósito de este primer objetivo es fortalecer los mecanismos de justicia transicional, con el fin de garantizar equilibrio a la hora de impartir justicia y resarcimiento a las víctimas por los daños causados por la violencia entre otros. Así mismo el alcance de este objetivo llega hasta la atención de desmovilizados, para impedir su reincorporación a grupos armados (DNP, 2014). Nótese como en este punto toman vital importancia las estrategias de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

El segundo objetivo es: “Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información” (DNP, 2014).

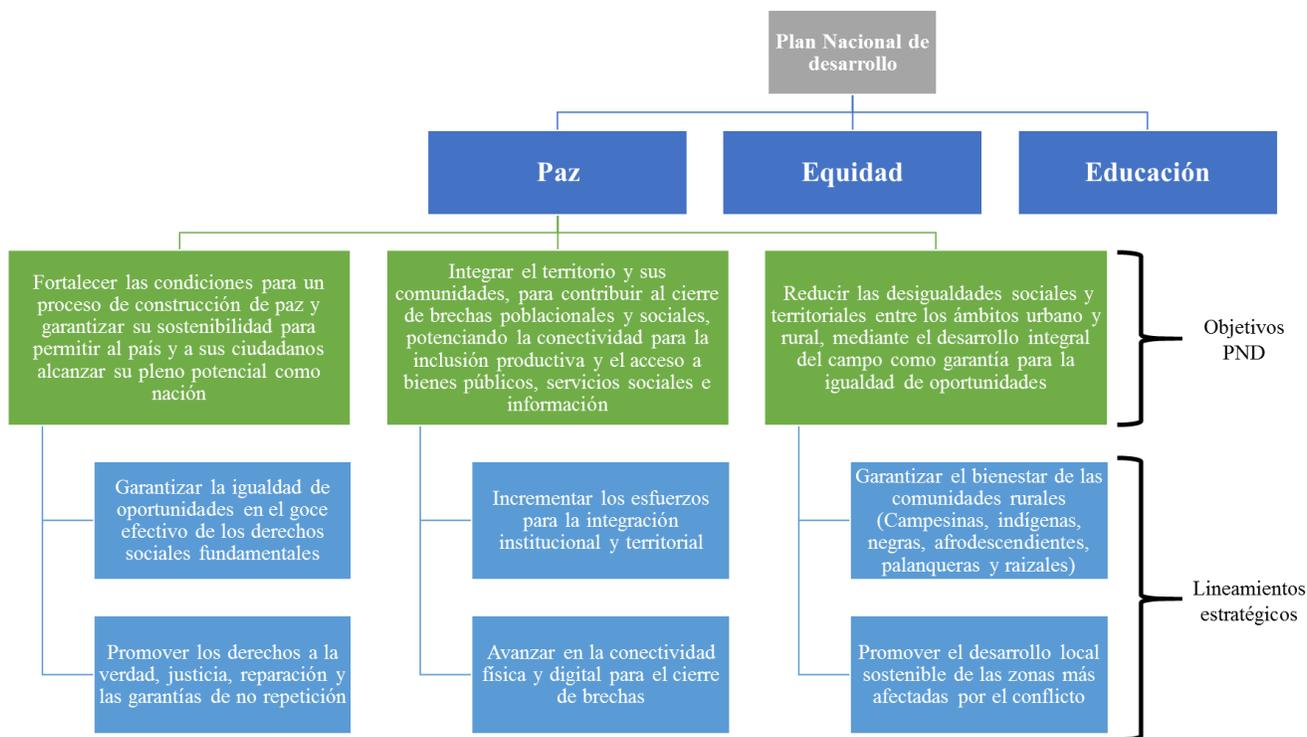
El segundo objetivo tiene dos lineamientos estratégicos orientados a desarrollar un despliegue estatal llegando a todo el territorio nacional, con el cual se generarán oportunidades de desarrollo en todo el territorio. Esto significa, despliegue de infraestructura (puentes y vías), acceso a servicios públicos en todo el territorio nacional y en especial en aquellas zonas que ha sido azotadas por el conflicto armado y que se encuentran rezagadas con respecto al resto del país (DNP, 2014).

El tercer objetivo del plan nacional de desarrollo referente a la paz es: “Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo

como garantía para la igualdad de oportunidades” (DNP, 2014). Este objetivo pretende cumplir con el mandato constitucional con respecto a los derechos fundamentales de los colombianos. Según lo dicho, las políticas públicas tendrán una orientación rural, preservando el bienestar de las comunidades rurales, campesinas, indígenas y negras, etcétera.

Así mismo, se resalta la importancia del desarrollo sostenible de las regiones. Lo que hace referencia a la recuperación de aquellas regiones que han sido azotadas por la violencia y cuyas condiciones geográficas han favorecido las fuentes de financiación de los grupos armados mediante la extracción de recursos naturales como por ejemplo la minería criminal (DNP, 2014).

Ilustración 19: Pilares y objetivos del PND 2014 - 2018



Fuente: Adaptado DNP,2014

En el marco institucional del Ministerio de Defensa la misión vigente del sector defensa es:

“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” (Giha et al., 2011).

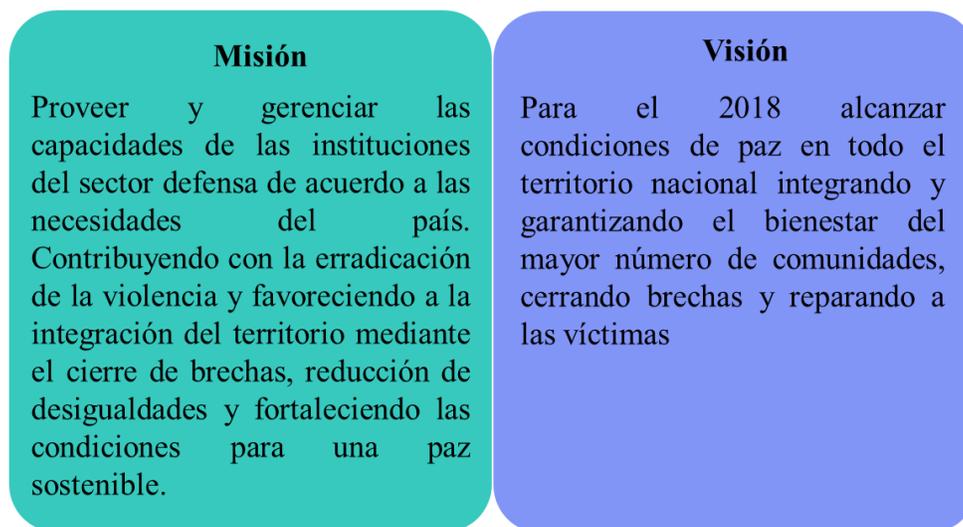
Por otro lado, la constitución política de Colombia en su artículo 217 indica que el estado tendrá para su defensa las Fuerzas Militares, las cuales tiene como finalidad la defensa de la soberanía la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (Presidencia de la República de Colombia, 2011)

Así mismo, es importante resaltar que la Fuerza Pública colombiana está conformada tanto por Fuerzas Militares como por la Policía Nacional, esta última es un cuerpo armado de naturaleza civil encargado de mantener condiciones de seguridad óptimas para el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Rescatando los elementos para la definición de la estrategia planteada por Mintzberg, Quinn, & Voyer en donde un elemento importante de la estrategia es establecer claramente la línea de productos que ofrece o planea ofrecer la empresa. Así mismo, se debe definir el mercado, segmento de mercado y el canal por el cual se va a llegar al mercado objetivo (Mintzberg et al., 2002).

Las anteriores características deben ser definidas desde la misión y visión de la empresa. Para el caso específico del sector defensa Colombiano es importante tener en cuenta el marco normativo, antecedentes históricos, y contexto actual de las condiciones del país en términos de seguridad y defensa. En este sentido, la propuesta de misión y visión del Ministerio de Defensa en el marco del post conflicto será como se presenta en la ilustración 20.

Ilustración 20: Propuesta misión y visión en el marco del post conflicto



Fuente: Elaboración de la autora con base en (DNP, 2014; DOD, 2011; Presidencia, 2011; Presidencia de la República de Colombia, 2011)

Siendo el Ministerio de Defensa la institución que tiene a cargo a la Fuerza Pública, atendiendo el mandato constitucional, los objetivos del PND 2014 -2018 “Todos por un nuevo país” y en el marco del posconflicto se propone la siguiente misión: Proveer y gerenciar las capacidades de las instituciones del sector defensa de acuerdo a las necesidades del país. Contribuyendo con la erradicación de la violencia y favoreciendo a la integración del territorio mediante el cierre de brechas, reducción de desigualdades y fortaleciendo las condiciones para una paz sostenible (DNP, 2014; DOD, 2011; Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Para la elaboración de la visión se tuvieron en cuenta los mismos parámetros tenidos en cuenta para la elaboración de la misión. Se propone la siguiente visión: Para el 2018 alcanzar condiciones de paz en todo el territorio nacional integrando y garantizando el bienestar del mayor número de comunidades, cerrando brechas y reparando a las víctimas (DNP, 2014; DOD, 2011; Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Ahora bien, considerando los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y teniendo en cuenta las recomendaciones de organizaciones internacionales sobre la importancia de las estrategias de DDR, SSR y desminado en la etapa del post conflicto. Se proponen los siguientes planes y programas tendientes a lograr los objetivos del PND.

9.1 Estrategias, planes y programas

Dentro del proceso de planeación estratégica del sector defensa en el marco del posconflicto, se trae como elemento la definición de estrategia en la cual se integran los planes y programas a implementar para lograr los objetivos definidos (Mintzberg et al., 2002).

Teniendo en cuenta el nuevo contexto estratégico del sector defensa en el que la salida de uno o varios actores del conflicto armados marcarían el fin de más de 50 años de guerra, se hace necesario extraer los elementos, acciones y recomendaciones de organizaciones internacionales y países en etapa de posguerra. Lo anterior con el fin de anticipar las actividades a desarrollar por el sector para garantizar los procesos clave en la terminación del conflicto.

Como se mencionaba en el planteamiento del problema los procesos más importantes en una etapa de pos acuerdo son i) Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), ii) Reforma del sector seguridad (SSR) y iii) Desminado, para lo cual presentamos atendiendo las posturas internacionales revisadas anteriormente se hace una propuesta de actividades para cada uno de estos temas.

Considerando que el Plan Nacional de Desarrollo es el documento que sienta las bases de las políticas gubernamentales, es necesario enlazar las estrategias, planes y programas adaptados del contexto internacional a los objetivos del PND 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”.

En este sentido, se destaca que las actividades de desarme, desmovilización y reintegración inciden en el primer objetivo del PND “Fortalecer las condiciones para un proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación”(DNP, 2014).

Lo anterior, debido a que este primer objetivo tiene como base el goce efectivo de los derechos fundamentales consagrados en la constitución garantizando la igualdad de oportunidades para las personas (DNP, 2014). Es por esto que las estrategias planes y programas de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes incide directamente en el primer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, atendiendo las posturas internacionales con respecto a los elementos claves en DDR en la siguiente tabla se presentan los planes y programas a desarrollar por Colombia en el marco del post conflicto.

Tabla 1: Actividades correspondientes al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)

Desarme	Desmovilización	Reintegración
Promulgar una política sectorial de desarme, desmovilización y reintegración		
Recolección de información de inteligencia acerca armas y municiones en posesión de los GAML	Desarrollo de un plan administrativo y logístico para la desmovilización de ex combatientes	Provisión de programas a la medida para la reintegración de excombatientes
Creación de un plan de manejo de armamento y municiones	Creación de bases de datos operativa para la recolección de información personal de los desmovilizados	Fortalecimiento de la relación con instituciones educativas para la atención especial de excombatientes
Desarrollo de base de datos operativa de inclusión de armas por frente de desmovilización	Incremento de las relaciones cívico militares	Creación de micro proyectos para la inclusión de excombatientes
Creación de un centro de almacenamiento de armas	Diseño de programas de introducción a la vida civil	Provisión de entrenamiento técnico para excombatientes

Creación de comisión de verificación sobre el estado de las armas	Creación de una estrategia de bienestar para la atención de salud de los desmovilizados	Desarrollo de un plan de asesoramiento psicológico
Creación de zonas específicas de entrega de armas	Construcción de un centro de reclusión para la transición a la vida civil	Creación de medios de participación de excombatientes
Creación de una política de destrucción de armas	Promoción de la cooperación nacional e internacional en DDR	
Elaboración un programa de control de armas en fronteras		

Fuente: Elaboración de la autora con base en (DNP, 2014; Naciones Unidas, 2014).

Tabla 2: Actividades correspondientes al SSR

SSR Colombia	
Desarrollo de un documento institucional de control político de las Fuerzas militares y la policía teniendo en cuenta las nuevas necesidades del entorno	Documento integrado con estándares de UNASUR sobre gasto militar, planificación y gestión de recursos
Crear documento de reparación a víctimas por las acciones de las Fuerzas Militares	Reformar el estatuto anticorrupción y creación de un espacio de debate cívico-militar
Fortalecer los mecanismos de caracterización de amenazas del Estado	Estructurar la reforma en la formación militar (escuelas).
Adquisición de capacidades tecnológicas para hacer frente a las nuevas amenazas	Crear mecanismos regionales de cooperación militar, construcción de confianzas.
Desarrollar un documento de definición de roles y funciones de la Fuerza Pública, diferenciado entre policías y militares	Crear programas de formación militar y policial teniendo en cuenta el pos conflicto

Fuente: Elaboración de la autora con base en (OECD,2007; Naciones Unidas, 2015)

Tabla 3: Actividades correspondientes al Desminado

Desminado	
Publicar un documento rector sectorial sobre desminado	Crear un plan de contratación de tecnología de punta para facilitar las labores de desminado
Diseñar un programa de señalización de desminado	Crear programas de apoyo para la eliminación de minas antipersonal
Crear grupos de educación sobre minas antipersonal en zonas de desminado	Generar la adopción de una política de inclusión sectorial para las personas afectadas por las minas antipersona
Crear un programa de canalización de recursos de apoyo a las víctimas de minas antipersona	Promover programas de acción integral focalizados en zonas afectadas por minas

Fuente: Elaboración de la autora con base en (DAICMA, 2016; Naciones Unidas, 2015; OECD,2007)

10. Conclusiones

A la luz de los objetivos planteados en este trabajo de grado de maestría podemos identificar que el sector defensa colombiano ha tenido acercamientos a lo que podría denominarse un plan estratégico sectorial. Sin embargo, es importante resaltar que el contexto estratégico del país era distinto en cada uno ejercicio de planeación estratégica.

Lo anterior se puede evidenciar en que desde la época de Belisario Betancur el objetivo fue atacar al narcotráfico como única amenaza de la seguridad Estatal. Lo anterior no indicaba que no hubiese guerrillas en Colombia, por el contrario, las guerrillas ya existían, pero eran vistas como unos actores controlables con procesos de diálogos.

En los años siguientes, la creciente ola de asesinatos de dirigentes políticos como Rodrigo Lara Bonilla, el magnicidio de la Unión Patriótica, los secuestros, el tratado de extradición y los acuerdos de paz, cambiaron el contexto estratégico del sector seguridad y defensa colombiano. Esto significó que en Colombia perduraran dos guerrillas (FARC y ELN) y que surgieran grupos paramilitares como mecanismo de defensa frente a estas dos amenazas.

Paralelo a la entrada y salida de actores en el conflicto armado colombiano, la llegada a la presidencia de Cesar Gaviria Trujillo trajo consigo cambios importantes en el sector seguridad y defensa. En primer lugar, la designación del primer civil como ministro de defensa marcaba un hito en la historia del sector. En segundo lugar, la nueva constitución política de Colombia del 91 trajo consigo cambios en el sector público mediante la promulgación de los derechos fundamentales de las personas. Derechos fundamentales por los cuales tenía que velar el Estado y para ello haría uso entre otros de sus Fuerzas Militares y Policía.

A partir de la entrada de Rafael Pardo Rueda como primer ministro civil del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (1991), se originan cambios en la estructura organizacional del Ministerio. En estos cambios estructurales se evidencia la necesidad de crear un viceministerio que tenga a su cargo una visión estratégica del contexto del país para de esta forma crear estrategias que permitan mitigar las conductas ilegales que puedan poner en riesgo el orden territorial y a la población civil.

Todo el análisis de los cambios en el entorno colombiano desencadenó una adaptación del contexto político reflejado en reformas de normas y políticas, partiendo del documento más importante del país Como lo es la constitución política de 1991. Lo anterior permite cumplir con el primer objetivo del presente documento mediante la caracterización de los antecedentes del sector seguridad y defensa en Colombia a la luz del contexto político y social del país.

Por otro lado, en lo referente al segundo objetivo del presente documento acerca del diagnóstico en procura de una aproximación a los ejercicios de planeación estratégica efectuados en el presente siglo, se puede concluir que efectivamente dentro del sector defensa han existido ejercicios de acercamiento a lo que Mintezberg define como planeación estratégica.

Para explicar las aproximaciones a ejercicios de planeación estratégica en el sector defensa se parte de la presidencia de Andrés Pastrana, época en la que el Plan Colombia constituye una estrategia integrada contra el narcotráfico. En este plan se observa cómo se integra una visión compartida entre los actores estatales que tienen participación en el tema como lo son Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa junto con la Policía Nacional y la Fuerzas Militares. A partir de esta visión se formulan objetivos claros que desembocaron en estrategias planes y programas, sobre los cuales se establecieron recursos y responsables.

Posteriormente, para dar cumplimiento a este objetivo comenzamos el análisis descriptivo de los planes estratégicos del sector defensa colombiano con la publicación de la guía de planeamiento estratégico 2005 – 2006, la cual está basada en la retoma del control territorial, eliminando el accionar de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y específicamente atacando los actos delictivos como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, como mecanismos para generar fuentes de financiación. Dicha guía de planeamiento estratégico estuvo orientada por la política gubernamental de la seguridad democrática.

Por otro lado, el segundo mandato presidencial de Álvaro Uribe estuvo orientado a consolidar la seguridad democrática. En este sentido, los lineamientos de la guía de planeamiento estratégico 2007 – 2010 están orientados a fortalecer los logros obtenidos en el primer cuatrienio. En esta guía se tiene en cuenta el nuevo contexto estratégico del país orientado por la desmovilización de los grupos paramilitares.

En el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, hubo una continuidad para el desarrollo de planes estratégicos del sector defensa. En esta ocasión el fundamento del plan estratégico fue “Fortalecemos la Seguridad para dar el salto definitivo hacia la Prosperidad”(Giha et al., 2011).

Teniendo en cuenta que hubo un cambio político en el país las orientaciones, objetivos, estrategias, planes y programas tienden a adaptarse al nuevo contexto político. Sin embargo, las orientaciones conceptuales del planeamiento estratégico se mantienen. Esto significa que los objetivos, planes y programas no solo pueden cambiar de acuerdo al entorno estratégico del país sino a la voluntad política del presidente electo. No obstante, se observa la conservación de los elementos de la planeación estratégica definidos por Mintzberg.

Ahora bien, en cuanto al desarrollo del tercer objetivo dentro del análisis de las recomendaciones y posturas de organizaciones internacionales para reformas institucionales de países en posconflicto (en el ámbito de la seguridad y defensa), se observa una tendencia importante en recomendaciones sobre ejercicios de i) Desarme, Desmovilización y reintegración, ii) Reforma del sector seguridad y Defensa y iii) Desminado.

Lo anterior, se debe principalmente a la importancia de la reconstrucción en tejido social que tienen estas actividades en países en etapas de post conflicto. En primer lugar, el impacto del DDR está orientado prevenir el resurgimiento del conflicto con disidentes de las guerrillas. Lo anterior mediante la creación de estrategias de bienestar para la atención de salud de los desmovilizados, la creación de micro proyectos para la inclusión de excombatientes y la creación de una política de destrucción de armas entre otros con el fin de apoyarla no reincidencia.

En el caso de las reformas del sector seguridad y defensa, es importante tener en cuenta que el rol militar y policial debe transformarse y adaptarse a las nuevas necesidades del entorno. Un ejemplo

de ello es que el rol del militar debe estar enfocado a la protección de la soberanía del país por medio del despliegue de tropas en las fronteras.

El desminado por su parte es una de las estrategias más importantes en una etapa de post conflicto, no solo porque afecta directamente a la población civil. Sino porque implica un despliegue estatal en términos de costos y de riesgos para los hombres dispuestos para esta actividad.

Por último, el cumplimiento del cuarto objetivo del presente documento se observa la articulación hecha entre la misión y la visión del sector defensa colombiano, basado en el marco constitucional y en el rol a desempeñar en el futuro por el sector teniendo en cuenta el nuevo contexto estratégico nacional.

Así mismo, la propuesta de direccionamiento estratégico en el documento base de las políticas gubernamentales de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, teniendo en cuenta los tres objetivos del PND relacionados con el objetivo último de alcanzar la paz para Colombia y articulándolos con las recomendaciones de organizaciones internacionales. Se puede concluir que las figuras de DDR, SSR y desminado en Colombia juegan un papel muy importante en el en el cierre de brechas sociales, preservación de los derechos fundamentales y en la integración regional, en pleno cumplimiento de los objetivos del PND 2014 – 2018.

11. Referencias bibliográficas

- Acuña, R. (2012). El proceso de paz fracasado de Belisario Betancur. Retrieved from <http://contrapunto.co/index.php?module=nota&i=38-el-proceso-de-paz-fracasado-de-belisario>
- AfricanUnion. (2013). *Policy framework on Security Sector Reform (SSR)*. Addis Ababa, Ethiopia: African Union Commission.
- Alarcón, C. (2012). BACRIM: El poder y las sombras del paramilitarismo. Retrieved from <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3443-bacrim-el-poder-y-las-sombras-del-paramilitarismo.html>
- Amat, Y. (2004). Secretos de la toma del palacio de justicia. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1516427>
- Ansoff, I. (1997). *La dirección estratégica en la práctica empresarial* (Segunda ed.). México: Adisson-Wesley Iberoamericana.
- Barnett, M., Hunjoon, K., O'Donnell, M., & Sitea, L. (2007). Peacebuilding: What Is in a Name? *Global Governance*, 13(1), 35-58. doi:10.2307/27800641
- Chandler, A. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise* (pp. 490): Cambridge: M.I.T Press.
- CIBOD, & Ortiz de Zárate, R. (2016). César Gaviria Trujillo: Presidente de la República (1990 -1994) y secretario general de la OEA (1994 - 2004). Retrieved from
- CNN, C. e. E. (2012). El diálogo de paz entre Colombia y las FARC comenzará en octubre en Oslo. Retrieved from <http://cnnespanol.cnn.com/2012/09/04/el-dialogo-de-paz-entre-colombia-y-las-farc-iniciara-en-octubre-en-oslo-noruega/> website:
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2015). Las Fuerzas Militares y de Policía se preparan para nuevos escenarios de 2030. Retrieved from <http://www.cgfm.mil.co/documents/10197/341108/PDF+LAS+FUERZAS+%23+36.pdf/102867bd-61ec-40c5-836d-adb219629d7e>
- Cuba Debate. (2014). América Latina y el Caribe declarada zona de paz. Retrieved from <http://www.cubadebate.cu/especiales/2014/01/29/america-latina-y-el-caribe-declarada-zona-de-paz-documento/#.WAPrweB97IU>
- Crandall, R. (2001). Explicit Narcotization: US Policy Toward Colombia During the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998), 45. Retrieved from <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/CrandallRussell.pdf> website:
- DAICMA. (2016). Víctimas de minas antipersonal. Retrieved from <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>
- Deas, M., & Ossa, C. (1994). *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990* (Fedesarrollo Ed.). Bogotá, Colombia.
- Deutsche Welle. (2002). FARC en la lista terrorista de la UE. Retrieved from <http://www.dw.com/es/farc-en-la-lista-terrorista-de-la-ue/a-575135>
- DFID. (2010). *Creating a safer environment: clearing landmines and other explosive remnants of war*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67692/de-mining-strat-16march2010.pdf.
- DNP. (2002). Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario (pp. 284). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- DNP. (2006). Plan Nacional de Desarrollo Estado comunitario: Desarrollo para todos (Vol. Tomo I, pp. 300). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

- DNP. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014 "Prosperidad para Todos". Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- DNP. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: "Todos por un nuevo país". In D. N. d. Planeación (Ed.), (pp. 793). Bogotá, Colombia.
- DOD. (2011). *Overarching Strategic Statement: "Doing things differently to achieve more with less"*. República de Sudafrica: Department of Defence (DOD) Retrieved from <http://www.dod.mil.za/documents/SecDef%20%20Strat%20Plans/SECRETARIAT%20STRATEGIC%20PLAN%20EMAIL.pdf>.
- El País. (2011). 20 grandes cambios que generó la constitución de 1991. Retrieved from <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/20-grandes-cambios-genero-constitucion-1991>
- El Tiempo. (1991). Rafael Pardo Rueda, un civil en mindefensa. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-141384> website:
- ElTiempo. (2003). Canadá declara como terroristas a FARC y ELN. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-995987>
- Fernández, C., & Dahnke, G. (1986). *La comunicación humana: Ciencia social*. México: McGraw-Hill.
- Flavin, W. (2003). Planning for Conflict termination and Post-Conflict Success. *Parameters*, 18.
- Giha, Y., Nieto, P., & Restrepo, C. (2011). Guía de planeamiento estratégico 2011 - 2014: Ministerio de Defensa Nacional.
- Giha, Y., & Puentes, G. (2007). Guía de planeamiento estratégico 2007 - 2010. Bogotá, Colombia: Ministerio de Defensa Nacional.
- Hax, A. C., & Majluf, N. S. (1988). The Concept of Strategy and the Strategy Formation Process. *Interfaces*, 18(3), 99-109.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Jaramillo, S. (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Retrieved from <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf> website:
- Kovach, C., & Mandell, M. P. (1990). A New Public-Sector-Based Model of Strategic Management for Cities. *State & Local Government Review*, 22(1), 27-36.
- Las2Orillas. (2015). Este es el mapa de los municipios donde mandan las FARC y el ELN hace 30 años. Retrieved from <http://www.las2orillas.co/los-281-municipios-donde-las-farc-el-eln-están-presentes-hace-30-años/#> website:
- Llorente, M. V. (2015). Retos y liderazgo para una paz duradera en Colombia. Retrieved from <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1151>
- Mingers, J., & Brocklesby, J. (1997). Multimethodology: for Mixing Towards a Framework Methodologies25, 21. Retrieved from <http://markd.nl/content/references/1997Mingers.pdf> website:
- Ministerio de Defensa. (2015). Información Institucional - Historia. Retrieved from http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?guest_user=Guest_MDN&NavigationTarget=navurl://4fec1a2e5aacd380ce74f217d1c0127
- Ministerio de Defensa. (2016a). Información general - Dirección de Estudios Estratégicos. Retrieved from <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://1494c44e2596646d35f4060084fd9b02>
- Ministerio de Defensa. (2016b). Información general - Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad. Retrieved from <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://5cf47cb90d2806d6e5ec8f23fc3ff64c>

- Ministerio de Defensa. (2016c). Información general - Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales. Retrieved from <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://5cf47cb90d2806d6e5ec8f23fc3ff64c>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (pp. 44). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016a). Información institucional - Entidades y mecanismos de control. Retrieved from <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://1494c44e2596646d35f4060084fd9b02>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016b). Información institucional - Estructura. Retrieved from <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://1494c44e2596646d35f4060084fd9b02>
- Ministerio de Defensa Nacional. (Agosto, 2000). *Decreto 1512 de 2000*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional, & Dirección de Estudios Estratégicos. (2016). Avance de la política de defensa y seguridad todos por un nuevo país - Excel. Retrieved from <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://5cf47cb90d2806d6e5ec8f23fc3ff64c>
- Mintzberg, H., Quinn, B., & Voyer, J. (2002). *El proceso estratégico*. México: Prentice Hall Iberia. S.R.L.
- Navarrete, S. (2014). Tan cerca y tan lejos: diferencias entre las FARC y ELN

Retrieved from <http://www.elespectador.com/noticias/paz/tan-cerca-y-tan-lejos-diferencias-entre-farc-y-eln-articulo-503526>

website:

- OECD. (2007). *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) supporting security and justice*
- Pachón, M. (2011). Pese a carta del 91, congreso sigue al margen de debates claves

Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9572124>

- Porrás, J. I. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, XIX(3).
- Portafolio. (2014). Las Farc son el tercer grupo terrorista más rico del mundo. Retrieved from Portafolio.co website: <http://www.portafolio.co/internacional/las-farc-son-el-tercer-grupo-terrorista-mas-rico-del-mundo>
- Porter, M. E. (1983). Industrial Organization and the Evolution of Concepts for Strategic Planning: The New Learning. *Managerial and Decision Economics*, 4(3), 172-180.
- Presidencia de la República de Colombia. (1999). Documento Oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia. Retrieved from <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/#doc>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). Constitución Política de Colombia. Retrieved from <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia, & Ministerio de Defensa Nacional. (2003). Política de defensa y seguridad democrática (pp. 68). Bogotá, Colombia.
- RAE. (2016). Diccionario de la lengua española. Retrieved from <http://dle.rae.es/?id=GxPofZ8>
- Ramírez, M. (2013). Historia de la extradición en Colombia. Retrieved from <http://extradicion.com.co/historia-de-la-extradicion-en-colombia/> website:

- Redacción IPAD. (2015). El proceso 8.000, a 20 años del escándalo mayor. Retrieved from <http://www.elespectador.com/especiales/el-proceso-8000-20-anos-del-escandalo-mayor-articulo-556513> website:
- Richard, E. (2008). Álvaro Uribe: La comunicación por la imagen. *Ópera*, 8, 28.
- Rodriguez, C. (2015). Una mirada a la evolución de la estrategia: De la guerra de Troya a la actualidad *La administración en el siglo XXI. Herencia e innovación en conceptos y herramientas para las ciencias de la gestión* (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Ronderos, C. (2003). Hubo o no conspiración contra Samper. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-977372>
- Semana. (2004). Gobierno de Ernesto Samper. Retrieved from <http://www.semana.com/online/articulo/gobierno-ernesto-samper/62715-3>
- Semana. (2005). Las cuentas de las FARC. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-farc/70582-3>
- Semana. (2014). En el 2014 no hubo actos terroristas en 984 municipios. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/municipios-sin-actos-terroristas-en-el-2014-serian-984-segun-juan-carlos-pinzon-ministro-de-defensa/412492-3>
- Shimoyachi-Yuzaw, N. (2013). Linking demining to post-conflict peacebuilding: A case study of Cambodia. *Japan's Institute of International Affairs (JIIA)* 19.
- Torres, E. (1992). Escobar, Autor del asesinato de Galán. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-255228> website:
- Tzu, S. (1999). *El arte de la guerra*. Bogotá, Colombia: Panamericana.
- United Nations. (2014). *Operational Guide: To the integrated disarmament, demobilization and reintegration standards* (pp. 313).
- United Nations. (2015). The Strategy of the United Nations on Mine Action 2013 - 2018. Retrieved from http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/mine_action_strategy_mar15.pdf
- United Nations Peacekeeping. (2016). Disarmament, Demobilization and Reintegration. Retrieved from <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml>
- Uribe, J. A., Eastman, J. M., & Rivera, E. (2005). Guía de planeamiento estratégico 2005 - 2006. Bogotá, Colombia: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.
- VerdadAbierta.com. (2015). La desmovilización: El proceso de paz (2003 - 2006). Retrieved from <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/244-la-historia/auc/54-periodo4> website:
- Villarraga, A. (2011). ¿Cómo fue el proceso de paz que precedió la constituyente de 1991? Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/como-proceso-paz-precedio-constituyente-1991/242157-3>
- Warnecke, A., & Franke, V. C. (2010). SUSTAINABLE CONFLICT TRANSFORMATION AN ANALYTICAL MODEL FOR ASSESSING THE CONTRIBUTION OF DEVELOPMENT ACTIVITIES TO PEACEBUILDING. *International Journal of Peace Studies*, 15(1), 71-93. doi:10.2307/41853001
- Wilson, P. (1990). Strategic planning in the public sector. *Practising Manager*, 10(2).
- Yasutomi, A., & Carmans, J. (2003). Security Sector Reform (SSR) in Post-Conflict States: Challenges of Local Ownership. *Central European Journal of International and Security Studies*, 1(2).