

CAPÍTULO 6

Control Territorial en la perspectiva de los instrumentos de gobierno: Planes de gobierno, políticas públicas y planes de guerra

Coronel (RA) Jesús María Díaz Jaimes⁶³

El presente capítulo, pretende hacer una revisión histórica, análisis e interpretación sobre el desarrollo de las diferentes estrategias políticas y militares, que han trazado el Estado colombiano y el Ejército Nacional para el mantenimiento del Control Territorial en Colombia en relación con la normatividad vigente, los planes de desarrollo y las políticas públicas desde 1978 al 2016.

El presente capítulo se enfocará en el análisis de los Planes de Desarrollo como factor principal dentro de las políticas públicas en la interpretación específica del Control Territorial.

Se tomará como referente temporal desde el período de gobierno del Ex-presidente Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982), hasta la mitad del segundo período del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2014-2016). El período de tiempo seleccionado obedece a los cambios sustanciales que se han dado sobre el Control Territorial por parte de Estado colombiano, frente al crecimiento de la subversión armada en cabeza de grupos guerrilleros como el M-19, FARC, ELN, EPL y otros movimientos armados al margen de la ley tales como las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y otras bandas criminales, apéndices del narcotráfico.

También orientará su análisis al desarrollo de las Políticas de Seguridad y Defensa que el Estado colombiano ha desarrollado en función del Control Territorial.

Finalmente, se abordará el estudio de la Doctrina Militar, como parte medular estratégica en el desarrollo de las diferentes operaciones militares, a

⁶³ Oficial (RA) Ejército de Colombia. Miembro del equipo de investigación del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra, Bogotá, Colombia, 2016. Alumno de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Además, Especialista en gerencia de la Universidad Militar Nueva Granada, Especialista en Gerencia, de la Universidad Militar Nueva Granada, Especialista en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Docente de la Escuela Superior de Guerra y la Universidad Militar Nueva Granada en Colombia.

través de la ejecución de sus planes de campaña con la misma intención: interpretar como el Ejército Nacional, a partir de su doctrina, ha entendido con el paso del tiempo su misión y su actuación en el campo del Control Territorial. Así, cabe preguntarse:

¿Ha sido coherente el actuar militar del Ejército, frente al ejercicio político de los diferentes gobiernos desde la década de los ochenta hasta el presente, para el mantenimiento del Control Territorial?

Se buscará, a través de un proceso de interpretación, determinar el grado de sincronicidad y de coherencia interna de las diferentes políticas públicas entorno al ejercicio del Control Territorial y se establecerán los impactos que tengan las posibles divergencias, incongruencias e incoherencias sobre la capacidad del Estado colombiano para, mantener y preservar el Control Territorial.

La estructura metodológica para la elaboración del presente trabajo, se basa en la interpretación de los modelos histórico/narrativo y en el análisis comparativo y descriptivo desde el punto de vista cualitativo. Este será aplicado a una serie de documentos, especialmente políticas públicas y doctrina militar sobre Control Territorial, con el fin de explicitar la visión de Control Territorial que subyace en los mismos. Aspecto que nos permitirá estudiar las estrategias militares frente a las políticas gubernamentales durante el lapso 1980-2016 en torno al Control Territorial en Colombia.

A manera de conclusión, el esfuerzo de interpretación permitirá establecer cómo el Ejército Nacional de Colombia a través de la aplicación de su doctrina Militar en los tres niveles de ejecución (Estratégico, Operacional y Táctico), ha desarrollado en este período de tiempo sus estrategias para hacer frente a la amenaza de grupos armados irregulares que han permitido recuperar y consolidar el Control Territorial por parte del Ejército Nacional en el territorio colombiano en concordancia o no con las diferentes políticas públicas de los gobiernos referenciados en el período 1978-2106.

Programas de Gobierno, territorio y Control Territorial

Contexto. Al inicio de la década de los ochenta, durante el Gobierno del Presidente Turbay Ayala, Colombia vivió una intensificación del conflicto armado, afectando el devenir político e institucional del país. Los primeros años del conflicto cuyo origen se remonta a los años sesenta, se caracterizaron por un factor que fue común a los diversos grupos guerrilleros que se alzaron en armas durante ese período. Todas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC), el Ejército Nacional de Liberación (en adelante ELN) y el Ejército Popular de Liberación (en adelante EPL), operaron preferencialmente en áreas aisladas de carácter rural en diversos rincones del territorio nacional. Desde 1964 cuando aparecen las FARC, estas guerrillas siguieron, relativamente, el mismo *modus operandi*, el cual se encuadra perfectamente en las teorías de la guerra irregular, como conflictos de baja intensidad y de larga duración.

Sin embargo, el 31 de diciembre de 1978, recién iniciado el período de gobierno de Turbay Ayala, una guerrilla que había sido fundada en 1974, trajo la lucha armada a la capital del país. Se reconoce entonces, el autodenominado Movimiento 19 de abril (en adelante M-19). Ese fin de año, durante la noche, esa guerrilla asaltó el Cantón Norte y substraigo cerca de cinco mil armas pertenecientes al Ejército Nacional. Seis años después, el 27 de febrero de 1980, realizó el secuestro de un grupo de representantes diplomáticos de diversos países al tomar la Embajada Dominicana. En noviembre de 1985 el mismo grupo, realizó la Toma del Palacio de Justicia, en plena Plaza de Bolívar, dejando en evidencia las fragilidades y vulnerabilidades de la seguridad de las instituciones nacionales.

Paralelamente, durante esa primera parte de la década de los 80's surge la Coordinadora Nacional Guerrillera. Para Méndez Cortés, la “Coordinadora Nacional Guerrillera encabezada por las FARC, aglutinó toda una serie de movimientos de menor envergadura en un proyecto ambicioso que pretendía ser considerado como un movimiento insurgente unificado en Colombia, articulado y fuerte para acceder más rápido a la toma del poder” (2013, p.21). La Coordinadora pretendía sumar los otros grupos guerrilleros existentes y

los que surgieron a lo largo de los años ochenta (el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime Bateman Cayón y el Ejército Revolucionario Guervarista), con lo cual, quedó en evidencia el auge de la lucha armada en Colombia, presente desde esos años en todas las regiones del país y en las capitales, y la evidente pérdida de Control Territorial por parte de las instituciones oficiales. El panorama del conflicto armado colombiano adquirió entonces, un alcance nacional y toda la institucionalidad percibió que se trataba de un momento diferente del proceso.

Además, junto con la presencia guerrillera, el país vivió en esos mismos años, el crecimiento desmesurado de los grandes carteles de la droga, en particular, la mafia comandada por Pablo Escobar, el clan de los Ochoa y el grupo de Carlos Lehder. Esta amenaza, denominada como Narcotráfico, se diseminó como práctica por varias regiones del territorio nacional y dado su poder económico, fragilizó por la vía de la corrupción tanto las estructuras político-institucionales como económicas del país.

Ante la escalada de secuestros, extorciones y otras prácticas de financiación por parte de las guerrillas, sectores de la industria, agricultores de gran porte y ganaderos, crearon las llamadas Auto Defensas de Colombia. Grupos armados al margen de la ley que defendían los intereses de sus financiadores contra las guerrillas. Algunos de estos grupos fueron financiados también por narcotraficantes y esmeralderos.

Al final de los años ochenta, el conflicto colombiano adquirió una elevada intensidad toda vez que reveló la emergencia de diversos actores armados al margen de la ley, con diferentes intereses, que establecieron alianzas y conflictos diversos. Así, el Estado enfrentaba insurgentes y narcotraficantes. La guerrilla enfrentaba al Estado, al narcotráfico y a las Autodefensas. Pero también surgieron alianzas entre autodefensas y narcotráfico, narcotráfico y guerrillas.

Durante los años noventa ese cruzamiento de alianzas y conflictos generó un escenario marcado por la desarticulación del territorio nacional, la presencia de actos terroristas en las capitales, aumento de la inseguridad en las vías

que conectaban los departamentos, aumento de la extorsión, el secuestro y los atentados a la infraestructura productiva del país.

La guerrilla intensificó su accionar a través de todos sus frentes, alcanzando niveles de beligerancia nunca antes registrados. La mayoría de los ataques de la guerrilla se presentaron en los departamentos afectados en mayor grado por la acción de los grupos subversivos y donde actúan los frentes con mayor capacidad ofensiva. Las emboscadas, los hostigamientos y los ataques contra instalaciones militares y de policía fueron alcanzando niveles cada vez mayores en el número de hechos registrados durante cada año. Así mismo, se incrementaron las acciones que afectaban directamente a la población civil, secuestros y tomas a municipios. Para 1995, dada la gravedad de los hechos y el fracaso de las tentativas de negociar la paz, el gobierno decretó el Estado de Conmoción Interior con el propósito de dictar medidas excepcionales encaminadas a combatir los factores de violencia en el país.

La tradicional estrategia guerrillera fundamentada en la guerra de guerrillas, dio paso, durante los años noventa a nuevas formas de operar que indican que, en su conjunto, el movimiento guerrillero se sentía más próximo de alcanzar sus objetivos. Para Alfredo Rangel (1998), la dinámica de la guerrilla de las FARC en los años noventa presentó elementos específicos que requieren análisis.

La concepción de guerra de "agotamiento" conducida por la guerrilla consiste en agotar al enemigo sin comprometer sus fuerzas en grandes enfrentamientos. A escala operativa, obedece a una doble lógica de dispersión-concentración de tropas, uno de los principios fundamentales en estrategia militar: en tiempo de no combate y de expansión territorial, la guerrilla disemina sus frentes para reducir su vulnerabilidad a un sólo ataque y amenazar potencialmente muchas partes del territorio; cuando pasa a la ofensiva, concentra sus tropas para ser localmente superior al enemigo. Por eso, se puede decir que la guerrilla se encuentra en una dinámica de guerra de "movimiento". Sin embargo, todavía se trata de una guerra de "movimiento" parcial, ya que, como lo muestra el autor, en los territorios en donde tiene mayor control,

el conflicto puede tomar las características de una guerra de posiciones. (Rangel, 1998).

Otros autores confirman la perspectiva que se dibuja aquí: territorial.

La insurgencia en los años noventa logró variar su condición de guerrilla rural con influencia exclusiva en zonas periféricas, convirtiéndose en una organización que pretende consolidar su influencia en amplias zonas del territorio nacional, aplicando para ello una estrategia que articula circunstancias económicas, políticas y militares. La guerrilla de hoy ha cambiado su manera de buscar el poder, sus formas de accionar militarmente, de movilizar sectores sociales y de conseguir las finanzas para subsistir como organización armada. Así mismo, pudo extender su presencia a los centros político-administrativos más importantes del país y muestra elevada actividad en zonas petroleras, mineras, de cultivos ilícitos, fronterizas y con importante actividad agropecuaria. La geografía de la presencia guerrillera refleja con claridad cómo avanza de manera cada vez más evidente hacia las zonas que le proporcionan ventajas estratégicas en la confrontación. (Echandía C. s.f).

Las estadísticas muestran cómo las acciones propias de la confrontación armada varían entre períodos de la década del 80 y de la década del 90: contactos, emboscadas, hostigamientos y ataques a las instalaciones militares, que entre 1985 y 1991 representaban el 53%, entre 1992 y 1998 aumentan su participación al 67% de la actividad bélica. Se observa, también, que las acciones de sabotaje contra la infraestructura económica, petrolera, eléctrica y de comunicaciones no varían su participación con el 27% en ambos períodos. Los asaltos a entidades públicas y privadas, las acciones de piratería y los ataques a pequeñas poblaciones que contaban con una participación en el conjunto de acciones del 20%, en el período más reciente tan sólo representan el 6%. (Escobar. 1997)

Sin embargo, todos los actores productores de amenaza presentaron altos índices de actividad, y los enfrentamientos entre ellos introdujeron elementos que llevaron el conflicto al rompimiento de todos los parámetros legales nacionales e internacionales (Los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario Internacional), ya que incorporaron menores de edad, desplazamientos forzados de comunidades campesinas, afrodescendientes, indígenas, masacres,

alistamiento de mujeres a la guerra, uso de minas, sabotearon procesos electorales, etc. Todo ello agravado por un componente estatal frágil, desarticulado y con elevados índices de corrupción.

Durante esta década, según algunos observadores internacionales, Colombia llegó a ser catalogada como un Estado fallido. El Estado no tenía ni el control de su territorio, ni el monopolio de la fuerza, dos indicadores fundamentales para establecer el grado de consolidación institucional. Pero, además, los estudios sobre presencia institucional, demostraban un bajísimo nivel especialmente en las áreas rurales y alejadas de los grandes centros. Se llegó a una situación en la que el Estado fue perdiendo su soberanía ante tantas amenazas presentes en su territorio. (Chaparro y Galindo, 2009)

Lo que va corrido del siglo XXI, se ha caracterizado por el cambio significativo presentado por la política pública, en el sentido de reestablecer las capacidades del Estado y de sus instituciones entorno de la recuperación del Control Territorial y del esfuerzo de llevar soluciones a las regiones más afectadas por la violencia. La presencia de Estados Unidos con su apoyo al Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática abren un período en el que los diversos factores de amenaza encuentran un Estado dispuesto a combatir o a negociar, y en cualquier caso a prevalecer.

El inicio de un diálogo con las FARC en 2012, la firma de los Acuerdos de la Habana en el 2016 y la polarización entre sus defensores y sus contradictores, hacen parte de este proceso. Así, Colombia, su Estado y sociedad se encuentran en un momento de transición, en el cual es necesario pensar profundamente, pues de lo que ocurra en este período, depende lo que los colombianos vivirán en el siglo XXI.

Es, por tanto, perceptible la necesidad de concentrar esfuerzos para estudiar el período histórico posterior a 1978. Las razones que llevan este estudio a esa delimitación temporal se resumen así:

- 1) A partir del 78 el conflicto colombiano adquiere un carácter nacional, abarcando zonas rurales y urbanas

2) El número y el tipo de factores de amenaza aumentó incluyendo, guerrillas, autodefensas, narcotráfico y sus alianzas y conflictos cruzados.

3) La fragilidad institucional del Estado, su ausencia de una gran cantidad de territorio y la presencia de corrupción política y fiscal, llevaron a la pérdida del Control Territorial y del monopolio de las armas.

Desde este contexto se inicia el esfuerzo de describir e interpretar los instrumentos normativos, de política pública que el Estado colombiano ha implementado a lo largo de los últimos nueve períodos de gobierno, con la intención de establecer cómo se piensa desde el Estado el territorio, qué estrategias de Control Territorial se colocan en cada gobierno y cómo evoluciona en el tiempo la cuestión de la consolidación o no, del Estado frente a su territorio.

Desde el año de 1970, los planes de desarrollo se han expresado en los programas de gobierno correspondientes a las administraciones que en su momento han orientado los destinos de la nación.

Los planes de desarrollo se constituyen en el eje principal para un gobernante, pues en él se consolidan los objetivos terminales de su administración, orientados a que sus electores obtengan una mejor calidad de vida, los niveles de progreso y desarrollo se eleven y la nación como un todo salga de la marginalidad y la pobreza.

El presente tema se enfocará en el análisis, desde la década de los ochenta hasta la fecha, de cómo el concepto de Control Territorial se ha abordado por parte los diferentes gobiernos desde la perspectiva de los respectivos planes de desarrollo, determinando causas que identifiquen, si, implícita o explícitamente, el manejo y control del territorio, ha sido o no una prioridad para sus gobernantes. En la Tabla 21, el lector encuentra los Planes de gobierno y las políticas de seguridad y defensa de cada gobierno desde 1978 hasta la actualidad.

Tabla 21: Planes de gobierno y Políticas de Seguridad y Defensa 1978 - 2014.

Gobierno	Año	Plan de desarrollo	Política de seguridad y defensa
Julio Cesar Turbay Ayala	1978-1982	Plan de Integración Nacional (PIN)	El Estatuto de Seguridad
Belisario Betancur Cartas	1982-1986	Cambio con equidad	Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)
Virgilio Barco	1986-1990	Programa para el Cambio Social	Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)
Cesar Gaviria	1990-1994	La Revolución Pacífica	Estrategia Nacional Contra la Violencia
Ernesto Samper	1994-1998	El Salto Social	Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana; Política para la Seguridad y la Convivencia.
Andrés Pastrana	1998-2002	Cambio para construir la paz	Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana; Política de Defensa y Seguridad Democrática; Plan Colombia.
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario.	Política de Seguridad Democrática (PSD)
Álvaro Uribe Vélez	2006-	Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario	Política de Consolidación de la Seguridad

	2010	rio: desarrollo para todos.	Democrática
Juan Manuel Santos	2010-2014	Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos.	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)
Juan Manuel Santos	2014-2016	Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación.	Política de Defensa y seguridad por un nuevo país

Fuente: Creación propia.

Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982): Plan de Integración Nacional (PIN).

Julio Cesar Turbay Ayala, eligió como su principal objetivo un programa económico y social, denominado el Plan de Integración Nacional (en adelante PIN). Llamado así por sus características y énfasis en la articulación territorial, económica y social. Es producto del trabajo intenso de casi un año del Departamento de Planeación Nacional (en adelante DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (en adelante CONPES) , en la delicada tarea de estructurar el Plan a nivel de los objetivos de cada uno de los distintos ministerios, de conciliar entre sí, las políticas sectoriales y de establecer el marco legal de política macroeconómica y financiera, definiendo cuatro objetivos: el desarrollo de la infraestructura de transporte y de comunicación, el impulso del sector energético y minero, la descentralización económica regional y, finalmente, el desarrollo de una política social.

Belisario Betancur Cuartas (1982-1986): Cambio con equidad.

El plan se fundamentó en tres criterios: *Estabilidad, crecimiento y equidad*, determinando como objetivos en el orden internacional, el preservar la soberanía, asegurando que la nación se proyectaría a través de sus fronteras en el escenario mundial, para propender por un orden más justo y equitativo como condición para preservar la paz entre naciones. En el orden económico, el plan propuso fortalecer los sectores productivos, trazando caminos para

una mayor integración de las diversas ramas, contener la inflación, ordenar el sector financiero, acudir con ahorro público y privado a la defensa de la industria y de la agricultura, protegiéndolas, y estimular la demanda agregada por medio de la construcción masiva de vivienda popular, generadora de empleo productivo.

En el ámbito del manejo territorial se destaca el objetivo de desarrollar equitativamente las distintas regiones colombianas, para que cada una lidere la solución de sus propias necesidades. Para su cumplimiento se buscó fortalecer los fiscos departamentales y municipales, y se impulsó programas de desarrollo en las zonas marginadas y en las fronteras.

Buscando su implementación, el Gobierno de Belisario Betancur, propuso las siguientes estrategias y políticas:

a) Reactivación económica: Mediante crecimiento con estabilidad, moneda sólida, crédito para la producción, vivienda como sector impulsador, protección al trabajo y a la industria nacional.

b) Consolidación del desarrollo económico: Aumento del ahorro público, divisas para el desarrollo, incentivos a la capitalización empresarial, fortalecimiento del sector agropecuario, nuevos ejes de la expansión industrial.

c) Ordenamiento del Cambio Social: Mejoramiento de la vida urbana, promoción del bienestar campesino, desarrollo regional equitativo. Participación de la comunidad, afirmación de la identidad cultural.

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que se gestó en 1982, como parte de la estrategia de paz de su gobierno, se estableció como una forma de hacerle frente a las causas objetivas de la violencia y establecer relaciones armónicas entre el Estado y la sociedad. Tenía como objetivo aumentar la inversión social del Estado y su presencia en zonas rurales, para así disminuir el apoyo a la guerrilla. Los problemas fiscales limitaron la plena implementación de esta estrategia, que se complementó con las políticas públicas del gobierno Betancur, y el cual dinamizó la labor de la fuerza pública en cuanto a su función de ejercer Control Territorial para proteger la sustitución de cultivos en las zonas con cultivos de coca, iniciando en el sur de Cauca, exten-

diéndose al norte de Nariño y prosiguiendo luego con alguna dificultad en las siguientes administraciones. (Ramírez, 2012)

Virgilio Barco Vargas (1986-1990): Programa para el Cambio Social.

En su gobierno el presidente Barco diseñó el Plan de Gobierno en una perspectiva neoliberal: apertura económica, reducida intervención estatal y esfuerzo primario a la inversión del sector privado.

Dio prioridad a tres estrategias centrales:

- a. Para la ejecución de su Plan de Economía Social: desarrollo social, manejo de las políticas macroeconómicas y crecimiento económico. Como uno de los ejes del plan de desarrollo, se definió la reorientación del gasto público hacia el suministro de activos físicos, productivos y sociales a las regiones y comunidades de menores ingresos a través de tres programas: el Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa de Desarrollo Integral Campesino y el Plan de Lucha contra la Pobreza. (Ramírez, 2012)
- b. El Programa de Desarrollo Integral Campesino: coordinado por el Fondo de Desarrollo Rural Integral. Para cubrir 534 municipios se destinaron 77.491.200 millones que representaban el 20 % del total asignado al sector agropecuario. Estos recursos se orientaron a la producción (31%), a la comercialización, al desarrollo social, a la infraestructura (50%), coordinación y administración (19%).
- c. En el Plan de Lucha contra la Pobreza el gobierno invirtió durante el cuatrenio 1.2 billones (cifra equivalente a cerca del 30% del gasto total) en las áreas sociales, específicamente en los sectores agropecuario, de comunicaciones, educativo y de salud. Barco Vargas enunció en su campaña hacia la presidencia la terminación de la pobreza absoluta e identificó el cómo hacerlo: con parte de las regalías petroleras. A partir de ese momento la guerrilla declaró objetivo militar los ductos de conducción del petróleo. (Ramírez, 2012)

En el sector educativo implementó el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, adoptando la promoción automática de los estudiantes. En el de salud fueron creados los Hogares Comunitarios de Bienestar Infantil, para el mejoramiento nutricional y el estímulo a la socialización de los menores de 7 años. En el de comunicaciones se puso en funcionamiento

el proyecto cable submarino de Fibra Óptica o Cable Transcaribeño. Además, se montó la Red Nacional de Transmisión de Datos, *Coldapaq* que agilizó el servicio informativo. (HELMSING, 1990).

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) fue un programa revolucionario para quitarle espacios sociales a la guerrilla. Rafael Pardo fue el gran conductor de ese exitoso programa. Su política de “*mano tendida y pulso firme*” sirvió para combatir a la guerrilla, pero también para adelantar exitosos procesos de paz. Fue él quien con Carlos Pizarro y antes de la constituyente, firmó la paz con el M-19. Fue durante este gobierno que mediante un decreto de Estado de sitio se inició el proceso que terminó en la Constituyente de 1991. Adelantó en forma valiente la lucha contra el narcotráfico y comenzó a extraditar nacionales por la vía administrativa.

Todas las herramientas que se han perfeccionado contra el crimen organizado las diseñó Virgilio Barco, por la vía de decretos legislativos: extradición, creación del delito de conformación de grupos paramilitares, justicia sin rostro para evitar el asesinato de jueces y magistrados, enriquecimiento ilícito y extinción de los bienes de la mafia. En un gabinete de 12 ministros y sin ley de cuotas, designó a cuatro mujeres. (Gómez Méndez, 2011)

Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994): La Revolución Pacífica.

El Gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, se caracterizó por el desarrollo de grandes cambios para Colombia en el campo político, económico y social. Así como el establecimiento de nuevas relaciones entre los estamentos civil y militar, más la implementación de nuevos mecanismos para lograr la paz. La construcción y promulgación de una nueva carta magna, y nombrando por primera vez, en la cartera de defensa un civil como ministro de dicho ramo.

Su plan de gobierno **La Revolución Pacífica** interpretando la nueva Constitución Nacional, dio un paso más en la consolidación de la descentralización y la apertura regional, formulando orientaciones y mecanismos de articulación nación-región que permitieran un desarrollo económico y social sostenido y a su vez mantuviera la unidad de las políticas y estrategias y la autonomía de las administraciones públicas departamentales y municipales.

Orientó su esfuerzo en la Unidad de Desarrollo Territorial y para ello, determinó que el país funcionara en forma descentralizada, reorganizando los tres niveles administrativos así:

A. El nivel nacional

Se responsabiliza de la planeación global, la formulación de políticas y directrices nacionales; el diseño de normas y lineamientos y de la dirección de la economía. Minimizando su responsabilidad en la ejecución directa de obras, restringiéndola solo a aquellas que tengan un carácter estrictamente nacional.

Específicamente asigna las siguientes funciones:

- Establecer los lineamientos de desarrollo económico y social; formular políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) y diseñar las políticas y orientaciones generales sectoriales.

- Recaudar y administrar los impuestos de orden nacional y redistribuir a las entidades territoriales aquellos que sean asignados.

- Garantizar los servicios sociales básicos (salud y educación) mediante la asignación de recursos a las entidades territoriales responsables del servicio y prestar aquellos que determine la ley.

Ejecutar las inversiones y prestar los servicios de carácter estrictamente nacional.

B. El gobierno departamental le estableció entre otras las siguientes responsabilidades:

- Efectuar la planeación departamental con base en las estrategias formuladas por el nivel nacional.

- Prestar los servicios y ejecutar las obras públicas cuyas escalas de producción sobrepasen el nivel local y que no lleguen a ser nacionales.

- Establecer los impuestos y las tarifas impositivas adecuados en su región, de acuerdo con el marco legal.

- Los departamentos podrán ser instancias temporales de prestación de servicios y desempeño de funciones de carácter municipal, mientras las enti-

dades correspondientes (municipios o provincias) adquieren las condiciones requeridas para asumir sus responsabilidades.

C. Las administraciones municipales:

Determinan sus responsabilidades bajo la realización de la planeación local a partir de los lineamientos generales formulados en los planes de la Nación y del departamento.

- Prestación de los servicios básicos y la administración de la infraestructura física y humana correspondiente.

- A través del Concejo Municipal y de otras formas de participación directa, mantienen el contacto con la ciudadanía constituyéndose en la instancia fundamental para garantizar la relación Estado-comunidad.

Sin embargo, también se consideró un cuarto nivel intermedio, dispuesto en la Constitución Nacional, a través de las regiones. A partir de entonces, se podría constituir regiones y provincias, como entidades territoriales, según artículos consagrados en la Constitución de Colombia 286, 306, 307 y 321. Una región se podría conformar como resultado de la unión de dos o más departamentos y su objetivo sería el desarrollo económico y social de su territorio. Las provincias se constituirían como producto de la unión de dos o más municipios, con las funciones que la ley, las entidades departamentales y los municipios que las conforman les determinen. En ambos casos, su conformación debe pasar por la aprobación de los ciudadanos involucrados, por medio de consulta popular.

El presidente Gaviria a fin de fortalecer la capacidad del país para responder a las necesidades de asistencia técnica a los municipios puso en marcha el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal (PDI) en un período de cuatro años, enfocando su tarea a municipios menores de 100.000 habitantes. (-2521-UTD-UDU, 1991.).

Plan Nacional de Rehabilitación. Su PNR, hizo énfasis en el apoyo institucional a los municipios transfiriendo a las administraciones locales mecanismos de trabajo comunitario desarrollado por estas, habilitándolas para asumir directamente la gestión para garantizar una mayor y mejor presencia del Estado a nivel local. Igualmente, los municipios fueron recategorizados

para que la intervención directa del Plan en cada uno de ellos fuera temporal. Por lo tanto, los municipios con el apoyo del plan, debían fortalecer su capacidad de gestión para garantizar la continuidad del proceso de integración al desarrollo iniciado con el Plan.

Es importante resaltar que el modelo de gobierno de carácter neoliberal desarrollado por Gaviria en su período presidencial (1990-1994), promovió fuertemente la descentralización, con lo cual se impuso una nueva tarea para los diferentes entes territoriales en cuanto a su capacidad de gestión gubernamental:

La descentralización dentro de la estrategia privatizadora promueve la competencia entre las empresas públicas y privadas, es decir, rompe los monopolios estatales sobre la prestación de bienes y servicios. A cambio, promueve la competencia entre empresas del Estado y del sector privado bajo el supuesto de que sólo la igualdad en la competencia traerá mayores niveles de eficiencia (Banco Mundial, 1993; Jaramillo, 1994, p. 14).

Como lo refiere Jaramillo (1994) y Banco de la República (1993) citado por Restrepo en su libro *Luchas por el Control Territorial en Colombia*, el neoliberalismo tiene como estrategia:

Aumentar el peso del mercado, los agentes privados y los consumidores en las políticas públicas. También presiona una conversión de los políticos en gerentes y administradores, es decir, inducen la desideologización de la política para lograr el cese del enfrentamiento ideológico sobre opciones éticas, morales, sociales o de clases sociales. A cambio, promueven una competencia entre administradores de recursos y servicios públicos. Por lo tanto, para la estrategia neoliberal, la descentralización es un componente fundamental de su política. (1993 y 1994, p.16)

Es posible concluir que en el PND: La Revolución Pacífica, en materia de Unidad Territorial abordó tres ejes temáticos:

1. Finanzas territoriales
2. Planeación territorial
3. Programas regionales especiales.

En su conjunto estos dinamizaron el modelo de la descentralización y organización del territorio a nivel Estado.

En consecuencia, este modelo implementado incorporó elementos tales como la defensa de derechos humanos, la contienda contra la corrupción, la vinculación de las instituciones de justicia en el tema de seguridad, y la profundización en la necesidad de una participación activa de los ciudadanos en relación a la lucha contra el crimen y la violencia. (Rivas, s.f.)

De esta manera, la Estrategia Nacional Contra la Violencia de la administración Gaviria generó una nueva tendencia que se prolongó en su práctica a lo largo de la década de los 90s.

Ernesto Samper Pizano (1994-1998): El Salto Social.

El presidente Samper, estructuró su plan de desarrollo llamado el Salto Social, sobre 10 objetivos primarios, en contraposición con la perspectiva neoliberal de su antecesor, Cesar Gaviria Trujillo y desarrolló cuatro ejes temáticos para su desarrollo así:

1. La internacionalización efectiva de la economía nacional.
2. La Equidad.
3. La Solidaridad.
4. El Desarrollo Humano Sostenible.

De todas maneras, en el capítulo 9, titulado, El buen Gobierno, el Plan de Desarrollo en su punto primero hace énfasis en la descentralización y ordenamiento territorial. El gobierno de Samper para lograr ese objetivo ya mencionado, se propuso implementar las siguientes acciones específicas:

1) Impulsar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y el ajuste institucional de la nación y las entidades territoriales, de acuerdo con sus distintas características para que puedan cumplir con sus responsabilidades y hacer un manejo eficiente de sus recursos.

2) Adecuar los procesos de cesión y adopción de las competencias a la capacidad real de la nación y de las entidades territoriales, en el marco del ordenamiento territorial que establece la Constitución.

3) Ajustar y fortalecer el sistema de financiamiento territorial para que responda de una manera armónica y coordinada a las necesidades de cada uno de los niveles de gobierno.

Para ello, el gobierno trazó tres estrategias: a) Impulso al desarrollo institucional (reordenar y fortalecer las instituciones del Estado): b) Creación del Ministerio del Interior: c) Ordenamiento territorial, mediante los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados.

Sin embargo, la situación política y social, convulsionada por el accionar del narcotráfico, el proceso 8.000, el desplome de la economía, impidieron que estos objetivos se cumplieran ni siquiera a un 50% de lo planeado. (Ramírez, 2012).

La Política para la Seguridad y la Convivencia, implementada durante la administración del presidente Ernesto Samper, procuró fortalecer el sistema judicial, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo social, la participación y la seguridad ciudadanas. El Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana presentado en agosto de 1995 acoplaba un total de cuatro estrategias: fortalecimiento y modernización de la función policial, gestión descentralizada de la seguridad, actualización y adecuación normativa, y desarrollo social para la seguridad ciudadana. El manejo dado por esta administración a la seguridad, se remite a aspectos como la concurrencia de ciudadanía y autoridades (a nivel nacional, departamental y municipal) y en el trámite pacífico de conflictos y acciones preventivas frente al delito, así como en lo relativo a la protección, promoción y defensa de derechos humanos.

Andrés Pastrana Arango (1998-2002): Cambio para construir la paz.

El eje central de su Plan de Desarrollo se dirigió a alcanzar la paz dentro del territorio nacional y de una sociedad cimentada en valores sólidos y propósitos comunes. Para alcanzar este objetivo general, centró su esfuerzo en dos ejes temáticos:

1) Negociación con los grupos guerrilleros y el diseño de un plan para combatir el flagelo del narcotráfico conocido como Plan Colombia. (1998-2002).

Se destaca dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”, lo referente al proceso de descentralización. Para ello el Gobierno del presidente Pastrana diseñó una estrategia en la cual el gobierno adelantaría de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil, una política de profundización de la descentralización para lo cual avanzaría en el proceso de ordenamiento territorial, fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial y seguimiento y evaluación de la descentralización. Las acciones para materializarlo se orientarían bajo los principios de reconocimiento a la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local.

Así mismo, dentro de las líneas de política, priorizó el tema del Ordenamiento Territorial. Levantó críticas a la ley 60 de 1.993 ya que ésta no estableció elementos suficientes para facilitar un ordenamiento territorial coherente con la descentralización. Al identificar las causas de la debilidad del modelo de ordenamiento existente, propuso trabajar en una nueva ley de ordenamiento territorial.

El nuevo modelo de desarrollo requería un ordenamiento físico territorial con perspectiva de futuro, que suministrara los criterios para los cambios requeridos en el orden político administrativo.

Finalmente, propuso que para el fortalecimiento fiscal del territorio era necesario entregar los recursos mínimos para su desarrollo y permitir que a través de unos impuestos manejados descentralizadamente por las entidades territoriales, estas pudieran financiar proyectos de inversión social regional y localmente. Por otra parte, logró que los recursos del Fondo Nacional de Regalías (en adelante FNR) se destinaran de manera exclusiva a los programas establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política de 1.991: para dirigir la inversión y asegurar un impacto regional con la ejecución de los

mismos. La Comisión Nacional de Regalías (en adelante CNR), con apoyo de la DNP y los ministerios miembros de la Comisión, diseñaron una metodología que estableció prioridades para proyectos ajustados a criterios técnicos, financieros y socioeconómicos.

En característico, la Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana del gobierno de Andrés Pastrana fue dirigida hacia la integración, de manera sistemática, de la seguridad ciudadana y la convivencia. Entre tanto, la actual administración en su **Política de Defensa y Seguridad Democrática** hizo énfasis en la labor conjunta de la fuerza pública, el poder judicial y el gobierno con objetivos fincados en la protección de los derechos de los colombianos, la recuperación del territorio y el fortalecimiento tanto de las autoridades democráticas como de la solidaridad ciudadana. (Rivas, s.f.)

En comparación a las administraciones anteriores, la estrategia mencionada deslumbra por el deslinde de la seguridad ciudadana y la convivencia de temas relativos al narcotráfico y al conflicto armado.

La década de los años 90 representó un incremento de la violencia en Colombia, en particular, por la consolidación de su expresión en las áreas urbanas del país, dándole así una perspectiva de nivel nacional, y consecuentemente, variaciones en la respuesta del Estado ante ese fenómeno y sus manifestaciones.

Para Rivas,

Las transformaciones en el manejo de la seguridad en la última década se relacionan en buena medida con las exigencias impuestas por las dinámicas del crimen y la violencia en el país. Sin embargo, también se enmarcan en el viraje que ha tenido el manejo de la seguridad tras la pérdida de vigencia de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional. Tal viraje ha significado cambios importantes en Colombia al igual que en otros países de la región. Si bien esta Doctrina no tuvo su mayor expresión en nuestro país, si se tradujo en el tono predominantemente militar en el tratamiento de la seguridad nacional. Hasta hace pocos años conceptos propios de tal Doctrina, como el de “enemigo interno”, jugaron un papel protagónico en la concepción y puesta en práctica de la seguridad en Colombia [...] La pérdida de vigencia de estas formas de concebir y poner en

práctica la seguridad constituye un proceso en curso que, como se ve más adelante, ha dado paso a redefiniciones de la seguridad que marcan la última década en el país. Tales procesos de redefinición se caracterizan, entre otras cosas, por el surgimiento de nociones como seguridad ciudadana y convivencia, así como por la introducción de normas y procesos orientados a manejar la seguridad desde perspectivas alternativas. (s.f. p. 91).

Un primer hecho en este sentido es la Reforma Constitucional de 1991, en la que se incluyen los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia. Por ejemplo, la participación de los ciudadanos es señalada como un elemento central en la seguridad en las administraciones de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana. Pero, en el primer caso la participación ciudadana está relacionada con la generación de mecanismos como el Sistema de Participación Ciudadana y la Red Nacional de Quejas.

En el segundo fue orientada hacia la vinculación del ciudadano con las instituciones encargadas de resolución no violenta de conflictos. “Los ideales, el nuevo ciudadano y el buen ciudadano a su turno, presentan puntos comunes y diferencias importantes con el ideal de ciudadano solidario (activo colaborador de la justicia y las autoridades, conocedor de sus derechos y deberes, solidario y capaz de reconocer la primacía del interés común sobre el individual) propuesto por la administración Uribe (2002-2006)”. (Rivas, s.f., p. 115)

Plan de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006 y 2006 -2010).

En su PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: Hacia un Estado Comunitario. El presidente Álvaro Uribe Vélez, estableció como eje central de su desarrollo el famoso manifiesto democrático, el cual contemplaba 18 temas a saber: (Departamento Nacional de Planeación, Manifiesto Democrático 2002).

- 1) La Colombia que quiero.
- 2) Hacia un Estado comunitario.
- 3) Reforma política y administrativa. Lucha contra la politiquería.
- 4) Seguridad Democrática.

- 5) En busca de la Paz.
- 6) Confianza, erradicación de la miseria y justicia social.
- 7) La revolución educativa
- 8) Salud para los pobres.
- 9) Cooperativismo, herramienta fundamental.
- 10) El campo y la seguridad alimentaria.
- 11) Servicios públicos.
- 12) Vocación empresarial.
- 13) Empleo y vivienda.
- 14) Transportes e infraestructura.
- 15) Impuestos y reforma pensional.
- 16) Relaciones internacionales.
- 17) Lucha contra la corrupción.
- 18) Un gobierno serio, eficaz y honrado. No milagroso.

La finalidad de este documento buscaba entre otros objetivos optimizar los recursos del país, conseguir y mantener la paz en nuestro territorio, mejorar las condiciones de vida de la población, mayor tolerancia, conciencia ciudadana, cultura, apoyo a las minorías y gremios, así como la implantación de la política de calidad, basadas en realidades objetivas y metas propuestas en los últimos años.

Para avanzar hacia la construcción del Estado comunitario, el Plan Nacional de Desarrollo trazo cuatro objetivos fundamentales orientados a la acción del Gobierno: brindar seguridad democrática, apostar por un crecimiento económico sostenible, ampliar los puestos de trabajo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

A fin de entender como el presidente Uribe visualizó la ejecución de su plan de desarrollo, es importante resaltar su apreciación sobre la escalada de

violencia por la que atravesaba el país al inicio de su gobierno, y para lo cual expresó al redactar lo referente a brindar seguridad democrática, lo siguiente;

La violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia. La sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se han convertido no solo en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro.

En tiempos recientes, Colombia ha sido testigo (presencial y apático) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no solo de manera intensiva (más gente en las mismas organizaciones ilegales), sino también de manera extensiva (más organizaciones ilegales que se han sumado a las existentes). Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) aumentaron en un 200% su pie de fuerza en la última década. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvo una evolución militar en el mismo período. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente más de diez mil hombres. Las consecuencias han sido mortales y ruinosas, literalmente. Más de cincuenta mil personas han muerto en combate en los últimos 10 años o han sido asesinadas por los grupos violentos; miles de campesinos han tenido que abandonar sus tierras por temor a la violencia o por intimidación y cientos de millones de dólares se han perdido en ataques terroristas a la frágil infraestructura nacional. (PND, 2002 - 2006).

Ante un panorama nada halagador en materia de seguridad para Colombia, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez planteó una estrategia comprensiva que incluía, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el Control Territorial y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de las drogas ilícitas, la solidificación de la justicia y la atención a las zonas consideradas de conflicto caídas en depresión.

Su política de seguridad democrática se diseñó bajo la idea estructurada del ejercicio de una autoridad efectiva bajo el orden de unas líneas de mando que mediante la disuasión frenaban las intenciones de los violento generando el compromiso hacia el respeto a los derechos humanos y la protección y

promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas. Trascendiendo el concepto tradicional de seguridad ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para coartar y penalizar a aquellos individuos que transgreden las normas de convivencia en sociedad.

Finalmente, la Política de Seguridad Democrática buscaba en su esencia la construcción de un orden social que protegiera y beneficiara a los ciudadanos en sus diferentes espacios y ámbitos, asegurara la viabilidad de la democracia y afanzara la legitimidad del Estado.

Plan de gobierno de Juan Manuel Santos (2010 -2014 y 2014-2018).

A diferencia de la administración anterior del expresidente Uribe, el primer Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, orientó su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el sentido de ser un país con prosperidad para todos: enfocando su esfuerzo a la generación de empleo, disminución de la pobreza y aumento de la seguridad, pero apartándose de los lineamientos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática de su antecesor.

El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, las diseñó basado en la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que debería aportar el sector privado y la sociedad civil. Para Santos es el Estado quien despeja el camino, fija las reglas del juego y dirime conflictos, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren. (DNP, 2010)

Para cumplir ese objetivo, se identificaron varios ejes transversales entre los cuales se destacaron:

1. **Innovación.** Centrada en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.

2. **Buen gobierno.** Como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.
3. **Relevancia Internacional.** En los mercados internacionales, en las relaciones internacionales y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
4. **Sostenibilidad ambiental.** Se fija como una prioridad y una práctica de elemento esencial para el bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Así mismo, promulga que el Estado abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Sobre estos ejes, se determinaron tres pilares fundamentales:

-Un crecimiento sostenido, basado en la economía más competitiva, más productiva y más innovadora y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.

-Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno del juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitan labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.

-Consolidar la paz en todo el territorio. Generando una estrategia que permita la consolidación de la Seguridad, la Plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Es importante resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos, en lo pertinente a la consolidación territorial, enfocó su esfuerzo hacia lo regional, determinando las diferencias entre departamentos como marco de referencia para formular sus políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales, empleando para ello el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI, que determina los

niveles de pobreza y desigualdad regional y cuyos factores desestabilizadores afectan el desarrollo y crecimiento económico y social a nivel regional.

Es importante destacar que, dentro del presente plan de desarrollo, el eje estratégico de Consolidación de la paz, buscó garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional y para ello se trazaron los siguientes lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad y el Orden Público así:

- Lucha contra los grupos armados y el crimen organizado.
- Consolidación de fronteras.
- Desarrollo de capacidades estratégicas.
- Seguridad Ciudadana.

Al término del primer período presidencial del presidente Santos (2010-2014), en su informe presentado ante el Congreso de la República, el gobernante resaltó que lo más destacado del PND, fue el avance de las reformas que beneficiaron al país, como la reforma a las regalías, la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley de Régimen Municipal y la de distritos y áreas metropolitanas, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la reforma a la sostenibilidad fiscal y la ley de regla fiscal, tres leyes ordinarias de salud, entre otras.

La búsqueda de la paz y la terminación del conflicto armado a través de las negociaciones con la guerrilla de las FARC, cerraron el ciclo de su primer gobierno.

Interpretación de los planes de gobierno nacional sobre Control Territorial.

Desde el año de 1950, durante el gobierno del presidente Ospina Pérez, se estableció que cada mandatario al cargo de presidente de la República, debería presentar ante la Registraduría del Estado Civil, su plan de gobierno. Si bien es cierto que la prioridad de la gran mayoría de los planes se centró en el crecimiento económico, el ordenamiento territorial basado en un concepto de Control Territorial por parte del Estado Colombiano, careció de una estructura sólida que facilitara la acción gubernamental a las regiones más apartadas del país. Solo en el Gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-

1994), y con la creación de la nueva Carta Política, en su artículo 339, Título XII “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, y el Capítulo II: “De los planes de desarrollo”, me permito citarlo, el cual indica:

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades pùblicas del orden nacional. En la parte general se señalaràn los propòsitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acci3n estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la polìtica econ3mica, social y ambiental que seràn adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones pùblicas contendrà los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversi3n pùblica nacional y la especificaci3n de los recursos financieros requeridos para su ejecuci3n. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeñu adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constituci3n y la ley. Los planes de las entidades territoriales estaràn conformados por una parte estratègica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (Art. 339 CPC 1991).

Este artículo constitucional fue reglamentado en la Ley **152 de 1994**, durante su gobierno por la cual se estableci3 la “**Ley Orgànica del Plan de Desarrollo**”. Esta Ley extiende la pràctica de la planeaci3n a los demàs entes territoriales. Asì, se puede hablar de Plan Territorial de Desarrollo, que puede ser Local (correspondiente a las localidades de Bogotá), Municipal, Distrital o Departamental; y el Plan Nacional de Desarrollo que a la presente es el nombre con que se conocen a los gobiernos de los distintos presidentes.

Sin embargo, la falta de coherencia polìtica desde los gobiernos centrales, con una muy baja replica por parte de las administraciones departamentales y municipales, con relaci3n a un esfuerzo fiscal y de distribuci3n de recursos a las regiones màs apartadas, no permiti3 que el espìritu de la constituci3n que pretendìa forjar una descentralizaci3n orientada a generar desarrollo y progreso se diera, particularmente en la dècada de 1990 al 2000.

Ante la falta de presencia institucional del Estado colombiano en los territorios de mayor incidencia hist3rica de las organizaciones armadas al margen

de la ley, los cultivos ilícitos y las bandas al servicio del narcotráfico, que se constituyen en la principal amenaza a la seguridad del país y convivencia ciudadana, los gobiernos han intentado consolidar su presencia mediante el accionar de la Fuerza Pública, pasando por diferentes programas de desarrollo social, hasta por diferentes procesos de paz, con las organizaciones armadas ilegales, sin lograr resultados esperados. Por ello a partir del 2014 se fija una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, orientada a que se debiliten los logros adelantados por la Fuerza Pública en seguridad mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucional, y por ese camino lograr la superación del conflicto. (Lineamientos PNCRT, 2014)

De lo anterior se concluye que los avances en materia de ejercer un adecuado Control Territorial por parte del Estado, apenas están en implementación a través de unas políticas públicas, de una mayor coherencia con la situación social, política y económica que vive el país.

Políticas de Seguridad y Defensa

Álvaro Uribe Vélez: Política de Seguridad Democrática (PSD) 2002-2006 y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010.

Se constituye en el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional del Álvaro Uribe Vélez, traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada y se define como una política de Estado a largo plazo, que busca desarrollarse en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder. La verdadera seguridad depende no solo de la fuerza pública a la cual se le da la tarea de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino de la rama del poder judicial a la que se le pide garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, al Gobierno se le pide cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y al Congreso

de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad.

En su estructura el documento que contiene la Política de Seguridad Democrática, se esbozó así: Unos fundamentos de la política, descripción de las principales amenazas que pesan sobre la democracia colombiana y la seguridad de los ciudadanos. Posteriormente enumera cuales son los objetivos estratégicos para contrarrestar las amenazas y desarrolla las líneas de acción para el cumplimiento de esos objetivos.

La Seguridad Democrática entendida como eje vertebral de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, le da una mayor importancia a la esencia de la misma, comprometiéndose en 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.

Es importante resaltar que esta política pública, enmarcada bajo los principios constitucionales de Defensa y Seguridad, prácticamente es la primera desde el marco de la nueva constitución política de 1.991 que aborda con gran voluntad política, la importancia de recuperar, fortalecer y prevalecer en prospectiva el Control Territorial del Estado. Estableciendo como uno de sus objetivos para fortalecer el Estado de Derecho, el de efectuar un Control Territorial y una acción coordinada del Estado.

Para ello establece misiones puntuales a la fuerza pública, que definen como ésta debe iniciar el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional que aseguraran el mantenimiento del Control Territorial.

Concordante con lo anterior la protección y el fortalecimiento del aparato judicial, como parte del Control Territorial, está en la base de la política de Defensa y Seguridad Democrática.

Es interesante anotar que, en la política de Defensa y Seguridad Democrática, se le asigna la efectividad de las medidas de Control Territorial al grado de coordinación que logren las entidades del Estado, para lo cual dispone como órgano central de coordinación de las políticas al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, que asesora al presidente de la República en la determinación de prioridades y responsabilidades para la Fuerza Pública y todas las entidades del Gobierno.

Finalmente, resalta que las estructuras interinstitucionales de apoyo tienen el propósito de crear las condiciones de seguridad que permitan a la justicia actuar de manera concentrada y efectiva. La política de Defensa y Seguridad Democrática es una sola y se ejecuta de manera simultánea en todo el territorio nacional.

En su capítulo II, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se da muestra de las principales amenazas que constituyen un riesgo inmediato para la Nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos, estas nombradas de la siguiente forma: La corrupción, el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas. El tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión y el homicidio. Estas amenazas presentes en todo el territorio nacional, obligan a que el Estado colombiano, busque que el monopolio de las armas se concentre en el gobierno central, debilitando esas estructuras criminales mediante la acción militar y policial, lo cual se torna en un imperativo para ejercer un adecuado Control Territorial.

En la consolidación de los objetivos estratégicos de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se destaca el número uno: Consolidación del control estatal del territorio, mediante las siguientes estrategias:

-Recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios.

- Incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social.

-Extensión y fortalecimiento de la administración de justicia y de las instituciones del Estado en las zonas en las cuales se ha fortalecido en control estatal.

-Disminución de las denuncias por violación de los derechos humanos.

Esta política pública, permitió el fortalecimiento de las Fuerzas Militares en su proceso de profesionalización en cinco aspectos:

1. Mayor asignación de recursos para aumentar, recomponer y dar un mejor entrenamiento y movilidad a su pie de fuerza.
2. Destinación de fondos necesarios para desarrollar el talento humano y la calidad, el alistamiento y mantenimiento de los equipos.
3. Mejoramiento de los sistemas de recolección, análisis y difusión de la inteligencia, buscando lograr un mejor nivel de coordinación, de manera que se opere con inteligencia adecuada, que permita operar adecuadamente.
4. Continuidad en los exitosos programas a los miembros de la Fuerza Pública, sobre DD.HH. y DIH.
5. Optimización del material estratégico de las Fuerzas, para mantener la capacidad disuasiva y garantizar la defensa de la soberanía.
6. Reforma del servicio militar e implementación de la modalidad de soldados campesinos que presten el servicio en sus lugares de origen. territorial.

La Policía Nacional también se vio beneficiada, con un nuevo presupuesto, que le permitió, entre otros logros:

- Ocupar la totalidad de los municipios donde anteriormente no se contaba con su presencia.
- Creación de 62 nuevos Escuadrones Móviles de Carabineros.
- Construcción de nuevas estaciones fortificadas.

- Fortalecimiento de la Policía de Carreteras.
- Fortalecimiento técnico de la Policía Judicial.
- Reforzamiento del pie de fuerza en 10.000 patrulleros y 10.000 Auxiliares de Policía.

Así mismo se fortalecieron los mecanismos de coordinación y la complementación de las agencias de seguridad y de inteligencia del Estado.

En las líneas de acción y coordinación establecidas para el cumplimiento de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se fijó la **Consolidación del control sobre el territorio nacional**, mediante un ciclo de recuperación y consolidación en forma gradual, continua y con cobertura nacional para contener, desarticular y disuadir a las organizaciones armadas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad de las instituciones democráticas. Tiene como finalidad generar un círculo de recuperación y consolidación de duración extendida que restableciera poco a poco un clima de seguridad sobre todo el territorio.

También se determinó **la Recuperación del control estatal del territorio**, iniciando por las zonas que se han considerado estratégicas, mediante el desarrollo de operaciones de la Fuerza Pública, donde la inteligencia haya detectado presencia de las amenazas armadas, las operaciones adelantadas debían contar con los refuerzos y apoyos del caso en forma permanente. Como consecuencia, se debía dar el **Mantenimiento del control estatal del territorio**, el cual se materializaría una vez restablecido el control de la Fuerza Pública sobre el territorio. Unidades integradas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional quienes asumirían la responsabilidad de generar las condiciones de seguridad y protegerían la población civil, permitiendo así el trabajo de los organismos de investigación criminal y de control del Estado en la zona. La Fuerza Pública junto con la Fiscalía, la Procuraduría, la Policía Nacional y el DAS integraban una estructura de apoyo que debía identificar y judicializar a los miembros de las organizaciones terroristas y a quienes cometieran delitos de alto impacto social, según el tipo de manifestación delincuencia.

Finalmente, se llevaba a cabo la Consolidación del control estatal del territorio, mediante la aplicación, una vez estuvieran garantizadas las condiciones básicas de seguridad, de una política integral de consolidación territorial, que establecería el funcionamiento normal de la administración de justicia , fortaleciendo la democracia local, atendiendo las necesidades más urgentes de la población, extendiendo los servicios del Estado e iniciando proyectos productivos sostenibles de mediano y largo plazo. (Arango E. Mariana. 2000)

Juan Manuel Santos: Política Integral de Seguridad y Defensa para una nueva Colombia 2010 – 2014 y Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) 2014-2018.

Como complemento al Plan de Gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional, diseñó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad – PISDP- definiendo una serie de objetivos y estrategias, enfocados al logro de un propósito superior. Para ello fijó unos pilares que le dan vida y sustentan el desarrollo de la política, en el cual se espera “alcanzar óptimas condiciones de seguridad para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional”. (Oficina de Planeación, 2003)

Esta política se orientó a converger los esfuerzos gubernamentales para fortalecer el Estado Social de Derecho y la legitimidad de las instituciones democráticas en particular de las Fuerzas Armadas, bajo un riguroso respeto a los Derechos Humanos y a las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Así mismo, y como una tarea continúa orientada a consolidar los objetivos de la administración anterior en temas de seguridad y garantizar la paz, se evaluaron los siguientes aspectos:

1. Logros obtenidos:

- Reducción del narcotráfico, los GAML y el crimen.
- Liderazgo en seguridad.

2. Evaluación de las amenazas:

- FARC, ELN y BACRIM.
- Milicias y redes criminales.

-Delincuencia común y crimen organizado.

3. Retos internos:

- Mejor articulación de fuerzas.
- Vencer la resistencia al cambio.
- Usar estrategia proactiva.
- Fortalecer la Acción Integral.

En su conjunto la PISDP, identificó cuatro factores de riesgo: Los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales. Por ello trazó seis objetivos estratégicos a fin de neutralizar cualquier amenaza proveniente de los riesgos ya identificados así:

- a) Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes para la consolidación.
- b) Crear condiciones de seguridad para la Convivencia Ciudadana.
- c) Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
- d) Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
- e) Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del Sector Seguridad y Defensa Nacional.

Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.

Para el cumplimiento de los seis objetivos estratégicos el PISDP, definió 6 pilares fundamentales definidos en el “Cómo”, y de carácter cualitativo para el desarrollo de la estrategia que se concretaron así:

1. Mejora sustancial de la Inteligencia. (Fundamento operacional de la Fuerza Pública).
2. Fortalecimiento del Mando y Control. (Salto cualitativo para la conducción y desarrollo de las operaciones).
3. Aumento de la coordinación e integración. (Trabajo Conjunto y coordinado entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional).

4. Protección estratégica de la población. (Acción Integral de la Fuerza Pública en Zonas Rojas).
5. Aplicación estratégica de la fuerza. (Operaciones ofensivas contra los GAML, mediante los criterios de: masificar, focalizar, sorprender, diferenciar y definir.
6. Respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Aplicación integral de la Fuerza Pública en sus procedimientos).

A partir de su segundo Mandato, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón ha centrado su gestión de gobierno en cristalizar la Paz como objetivo fundamental de su gobierno. Para ello, asignó al Ministerio de Defensa Nacional la tarea de estructurar una política de Seguridad en concordancia con la anterior, la cual se consolidó en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP). Alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País, se desarrolló la Política Integral de Seguridad y Defensa por una nueva Colombia (PISDNP). Orientada bajo un lineamiento estratégico, ha determinado incluir el plan de transformación 2030, que le dará mayor eficiencia institucional a este importante Ministerio.

Así mismo, se diseñó la nueva guía de planeamiento, MDN, junto con la Campaña: “Espada de Honor”.

A su vez el Comando General de las Fuerzas Militares, ha estructurado su plan estratégico 2030, que, mediante la guía de aplicación del Plan Estratégico, GAPE, 2015-2018, definirá los ejes de acción para su consolidación mediante el Plan de Guerra “Espada de Honor”.

Por su parte el Ejército Nacional, apoyado en su misión constitucional (Art. 217), ha desarrollado su Guía de Planeamiento Estratégico mediante el desarrollo de cuatro documentos rectores a saber:

1. Plan de Transformación 2030.
2. Guía de Planeamiento estratégico 2015-2030.
3. Plan de Desarrollo

4. Plan de Acción.

Actualmente la ejecución de estos planes se encuentra en desarrollo y de acuerdo al alcance a mediano y largo plazo, se establecerá la solidez y coherencia entre lo planeado y ejecutado.

El Control Territorial en las Políticas de Seguridad y Defensa

Dentro del marco de las políticas públicas generadas en los últimos 15 años por las administraciones de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, estas se destacan por su marcado interés en priorizar el manejo del Control Territorial a través de la presencia integral del Estado, en cabeza de una Fuerza Pública fortalecida que garantice la convivencia y la paz en todo el territorio nacional.

Si bien es cierto que en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango, con la implementación del Plan Colombia, se dio inicio a una modernización de las Fuerzas Militares y de Policía, es con la ejecución de las PSD, PCSD y PISDP, donde se configuran unas políticas reales, orientadas a recuperar el manejo y control del territorio, en ellas se destacan un nuevo modelo de cooperación interagencial, que incluye a las autoridades regionales y locales, las cuales debían darle un sentido de alta prioridad a las condiciones de seguridad en sus departamentos y municipios.

Se puede concluir que la PSD y la PCSD, permitieron durante un período de 8 años (2006-2010), alcanzar tres grandes objetivos estratégicos: **La consolidación del Control Territorial**, reducción significativa al problema de las drogas ilegales y la criminalidad organizada y finalmente el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la convivencia.

Por su parte la ejecución de la PISDP, durante el cuatrenio 2010-2012, redefinió la continuidad de las dos políticas de seguridad anteriores, modificando su labor de consolidar el Estado de Derecho al de un escenario de progreso, promoviendo una política mayor enmarcada dentro del lema: “Un Estado comunitario: desarrollo para todos” y el Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos” respectivamente, en donde el Control Territorial por parte del Estado se vio fortalecido.

Cabe mencionar aquí lo que va hasta el 2016, con los acuerdos de paz, y el plebiscito ya votado.

Estrategia Militar, Seguridad y Control Territorial.

Para hacer frente a sus compromisos globales, las Fuerzas Militares han adoptado una estrategia nacional de seguridad, que se caracteriza por sus cualidades disuasivas y el uso de unidades de despliegue rápido como medio de velar por la seguridad nacional. El éxito de las operaciones militares no necesariamente garantiza el logro de los objetivos estratégicos. Sin embargo, su fracaso, a la larga, significa la derrota. Las operaciones militares de todo tipo y nivel complementan a los demás elementos de poder de la nación, cuando se trata de alcanzar objetivos políticos y objetivos estratégicos, para cada situación en particular.

Para entender como las Fuerzas Militares y particularmente el Ejército Nacional de Colombia, como garante de la Doctrina Terrestre cumple su misión constitucional y bajo la cual el Control Territorial es inherente a todas sus actividades, se tiene en cuenta la aplicación de los siguientes conceptos y principios doctrinales:

- La Estrategia Militar Nacional.
- La Estrategia Militar.
- Retos para el Ejército.
- Papel de la Doctrina.
- Doctrina Militar del Ejército.

La Estrategia Militar Nacional

Los cimientos de la estrategia militar se derivan de la estrategia de seguridad. Las Fuerzas Militares, satisfacen cuatro requisitos básicos de la estrategia de seguridad nacional:

- a. Garantizar la presencia de una defensa y un disuasivo estratégico.
- b. Establecer una presencia en áreas avanzadas vitales.

- c. Responder vigorosamente ante una crisis.
- d. Retener la capacidad de la nación para reconstituir sus fuerzas.

Corresponde al Ejército una función en cada uno de estos requisitos.

La estrategia militar nacional ofrece los siguientes principios estratégicos como guía en el empleo de Fuerzas Militares:

- a. Entrenamiento.
- b. Seguridad colectiva.
- c. Control de las armas.
- d. Superioridad marítima y aérea.
- e. Rapidez estratégica.
- f. Despliegue rápido.
- g. Superioridad tecnológica.

El entorno estratégico, es el instrumento indicado para desarrollar la estrategia militar por parte del Ejército Nacional en el cumplimiento de su misión constitucional. **La integridad Territorial** es una tarea inherente a ella y como tal las operaciones militares se conducen para alcanzar uno de estos objetivos. El nivel táctico es la herramienta de ejecución para consolidar la presencia institucional hacia áreas estratégicas y ello se traduce en el fin último de la estrategia militar de una fuerza terrestre interpretando los lineamientos de su doctrina militar.

El Ejército de acuerdo con la constitución, existe para defender y proteger los intereses de la nación, cumple este cometido sirviendo de medio disuasivo a la guerra. Si falla el método disuasivo, debe optar por las fuerzas necesarias para lograr como parte de una fuerza conjunta, la victoria decisiva en el campo de batalla y bajo cualquier circunstancia.

El Papel de la Doctrina Militar

La doctrina es una manifestación de la forma como el Ejército, actuando como parte de la fuerza conjunta, se propone realizar operaciones de guerra y

de otro tipo, en expresión condensada, el método fundamental utilizado por el Ejército no es sólo para combatir sino también para ejercer influencia, así como para disuadir a quienes busquen perjudicar los intereses nacionales. Como principio categórico la doctrina debe ser lo bastante concreta para, servir de guía a las operaciones específicas y al mismo tiempo conservar la flexibilidad necesaria para adaptarse a un sinnúmero de situaciones en cualquier latitud.

La doctrina toca todos los aspectos de las funciones militares. Facilita la comunicación entre organismos de Ejército, no importa dónde éstos se encuentren; establece una cultura profesional y un método operacional comunes y es la base de los programas de estudio en las escuelas militares del Ejército. La doctrina toca todas las fases orgánicas y señala el rumbo de la modernización, sienta la pauta para la capacitación de liderazgo y el entrenamiento del soldado

Las coordinaciones o sucesos que pueda provocar una reacción armada, representarán un verdadero reto para el Ejército. Estas condiciones incluyen el tráfico de drogas, los desastres naturales o causados por el hombre, los conflictos regionales, las guerras civiles, insurrecciones, y actos de intimidación por parte de los extremistas irracionales y a menudo despiadados que disponen todo tipo de armas, inclusive las de destrucción masiva.

En los conflictos regionales, el Ejército confrontará adversarios cuya escala de valores lleva a una interpretación no sólo de los conceptos fundamentales del bien y del mal, sino también del precio de la vida humana y el concepto de la victoria y derrota. Lo que para el Ejército puede parecer fanatismo, para el adversario bien podría ser una conducta normal; la distinción y comprensión de las diferentes culturas son indispensables para que el bando amigo pueda establecer las condiciones militares, que le permita alcanzar sus objetivos estratégicos. A diferencia de la guerra fría, cuando las amenazas resultan mensurables y hasta cierto punto, predecibles el Ejército de hoy día seguramente confrontará condiciones de mayor ambigüedad o incertidumbre. La doctrina debe tomar en cuenta, esta amplia variedad de amenazas. El Ejército en estas circunstancias, debe estar preparado para responder a estos

retos estratégicos internos y externos (mundiales) como acciones militares de cualquier intensidad, como parte de una fuerza combinada o conjunta.

Dado el alcance global de la estrategia nacional colombiana, muy bien podría ser necesario emplear al Ejército en cualquier parte del territorio con el fin de confrontar y sobreponerse a su serie de difíciles desafíos. La doctrina describe la forma en que estas fuerzas razonan al aplicarse los principios básicos de la guerra y de otros tipos de acción y las condiciones, las circunstancias y presiones bajo las que tendrían que operar. Las realidades mundiales actuales experimentan marcadas transformaciones. Al Ejército bien podría encomendarse la misión de realizar una operación con unidades de despliegue rápido destinada a permitir posteriormente acciones sostenidas mayores de guerra o de paz, así como acciones breves y acciones que sirven de plataforma al empeño de Fuerzas Militares en otros puntos.

Para ser efectiva, la doctrina debe prever estas circunstancias y ser lo bastante sólida para sortear la inestabilidad política y a la vez, poseer suficiente dinamismo para captar los aspectos pertinentes de cualquier transformación.

La doctrina debe tomar en cuenta la nueva tecnología y su aplicabilidad en el futuro, así como sus efectos en las operaciones del Ejército.

Refleja así mismo, el contexto estratégico en el que las fuerzas del Ejército habrán de operar, establece pasos para la incorporación de las tecnologías emergentes y promueve al máximo la eficiencia de los recursos disponibles. Además de esto la doctrina incorpora las lecciones aprendidas y el buen acierto de los jefes militares cuyo intelecto colectivo produce las normas que rigen las acciones de guerra y de otros tipos.

Doctrina Militar Del Ejército

Mientras que alguna doctrina del Ejército puede ser normativa y su uso obligatorio, normalmente establece los principios y funciones básicas junto con enfoques y métodos para generar la potencia de combate. La doctrina establece la guía en los procedimientos para la solución de problemas y comunica la sabiduría y juicio derivados de operaciones anteriores constituyendo el punto de arranque para desarrollar procedimientos en los que los co-

mandantes los interpretan para ajustar la situación. (Ejército Nacional de Colombia, 2004)

La doctrina se define como la forma en que el Ejército enfoca sus operaciones militares, operaciones de apoyo, operaciones de estabilización y de reconstrucción, la cual es autoritativa, requiriendo la toma de decisiones en su aplicación debiéndose comprender, conocer y aceptar de manera uniforme.

La integridad Territorial en nuestro país se ha visto amenazada por la presencia de grupos armados al margen de la ley, (GAML) desde la década de los sesenta y, lo cual ha exigido por parte del Estado enfrentarlos con todo el poder militar dentro de una guerra asimétrica.

El Ejército Nacional de Colombia bajo el método de combate irregular, busca bajo este escenario deslegitimar al adversario, proteger a la población civil y sus bienes, la protección de los recursos del Estado, el debilitamiento organizacional y la derrota militar de los grupos irregulares que amenazan a la nación, para lograr estos cometidos las Fuerzas Militares deben hacer uso de todo tipo de medios que le brinda la doctrina militar.

El Control Territorial, como misión constitucional del Ejército, implica que la Doctrina Militar se ejecute basada en la interpretación y cumplimiento de normas claras y precisas que a nivel táctico se materializan en dos grandes manuales militares:

1. Manual de Campaña para el Ejército. EJC-3-20
2. Manual de Doctrina para el Combate Irregular. FM 3-10-1.

A su vez y de acuerdo al cumplimiento de la misión constitucional del Ejército, abordaremos el estudio de los principales planes de Campaña desarrollados por el Ejército Nacional y cuyo cumplimiento han permitido al Estado colombiano articular una Estrategia Interinstitucional con el esfuerzo interagencial de otras entidades, buscando con ello fortalecer el Control Territorial que durante más de tres décadas ha sido exiguo frente a la responsabilidad de garantizar la seguridad en todo el territorio nacional.

Planes De Campaña

Plan Patriota

El plan Padrino surge como una expresión de la voluntad política del Presidente Álvaro Uribe Vélez, quien desde el primer día de su primer mandato (2002-2006), trazó su política de Seguridad Democrática, orientada a recuperar el monopolio de las armas y a debilitar la amenazada armada representada en los grupos subversivos, que se encontraban ejerciendo un dominio y Control Territorial en áreas, muy cercanas a algunas capitales de departamento, generando un clima de inseguridad y preocupación a nivel ciudadano en el territorio nacional.

Lo anterior conllevó a que esta política de seguridad, se constituyera en política de Estado y recibiera un vigoroso respaldo presupuestal a través del impuesto al patrimonio.

Bajo el concepto emanado por el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional desarrolló la siguiente Estrategia Militar aplicada al Plan Patriota así:

Guerra de Acción decisiva y rápida resolución, para hacer frente a la Guerra Popular prolongada de las organizaciones Narcoterroristas.

OBJETIVO: Doblegar la Voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas a través de la derrota militar.

Para cumplir lo anterior se diseñaron dos componentes: Uno ofensivo y uno defensivo.

OFENSIVO:

1. Neutralizar las finanzas de los grupos ONT, a través de las siguientes líneas de acción:

- Plan Colombia.
- Extinción de dominio.
- Acción antisequestro y extorsión.

2. Ejercer Control Territorial, a través de:

- Dominio y control áreas estratégicas.
 - Dominio corredor de movilidad.
 - Conformación red cooperantes.
 - Control población y sus recursos.
 - Facilitar presencia del Estado.
3. Neutralizar planes y capacidad armada, a través de:
- Desmantelar milicias.
 - Derrotar grupos armados.
 - Captura de cabecillas.
 - Desarticular red, neutralizar tráfico de armas, municiones y explosivos.

DEFENSIVO:

1. Protección población y sus recursos, a través de:
 - Unidades en misiones de seguridad local.
 - Acciones antiterroristas.
 - Seguridad y movilidad de la población.
 - Respeto de DD.HH y DICA.
2. Protección infraestructura económica, a través de:
 - Seguridad infraestructura vial.
 - Seguridad infraestructura energética.
 - Seguridad infraestructura de comunicaciones.
3. Fortalecer capacidad de disuasión a través de:
 - Fortalecimiento material estratégico.
 - Fuerzas de cobertura.

Para garantizar la correcta aplicación de la doctrina y el orden en el planeamiento. Se definieron las limitaciones, las zonas de operaciones, el concepto estratégico, el centro de gravedad del plan, los objetivos intermedios, así como el objetivo final. Las fases del plan merecen conocerse en detalle para tener un mayor conocimiento del desarrollo del mismo.

Primera fase: Alistamiento y despliegue definida en el tiempo y el espacio, básicamente consistía en mantener un esfuerzo sostenido que neutralizara

la escalada terrorista mientras se completaba el proceso de adquisición, dotación, incorporación y entrenamiento de las fuerzas.

Segunda fase: Debilitamiento, se dividía en dos sub-fases: la primera, acción ofensiva limitada sobre un área seleccionada con el objetivo de liberarla de amenazas narcoterroristas.

La segunda, acción ofensiva continuada que lograra tal nivel de debilitamiento que obligara a las Farc a desmovilizarse o negociar con el Gobierno Nacional. Esta parte final de la segunda fase no se limitó en el tiempo.

Tercera fase: Consolidación, le permitiría al Gobierno Nacional el desarrollo de las negociaciones, el objetivo militar era contribuir a la desmovilización y garantizar la seguridad y convivencia nacional al término del conflicto.

Los elementos principales de la Estrategia se centraron en los siguientes aspectos:

1. Esencial desarrollar el concepto de Acción Integral en el empleo de las Unidades de Ejército.
2. Mantener una actitud ofensiva para la conducción de operaciones de destrucción y control de área.
3. Incrementar al máximo las operaciones conjuntas y especiales.
4. Concentrar esfuerzos que desarrollen un liderazgo proactivo.
5. Mantener la legitimidad institucional y buscar el total respaldo de la opinión pública.

Dentro de las conclusiones para que el plan patriota se desarrollará exitosamente se consideran las siguientes:

1. Los objetivos políticos y militares se entrelazaron en forma coordinada gracias a la voluntad política del presidente Álvaro Uribe.
2. El apoyo y la coordinación con la Policía Nacional y otros organismos del Estado, fortaleció la unión interagencial que se mantuvo hasta el desarrollo del plan de consolidación.
3. El proceso de planeación de los Estados mayores a nivel de Unidad Operativa Mayor, Menor y táctica, fue estratégicamente bien diseñado.

4. Se llevó a cabo un detallado proceso de planeamiento de inteligencia sobre el enemigo, que facilitó su ubicación y neutralización de actividades terroristas.

5. El sentimiento de apoyo de los colombianos al desarrollo de la política de seguridad y por ende del plan, fue unánime, aspecto que elevó la moral y capacidad de combate de las tropas.

6. Después de cinco años de ejecución del Plan Patriota en forma exitosa, este dio paso al Plan de Consolidación que cerró el ciclo exitoso del 2007 al 2010.

Plan de campaña Espada de Honor

El Ejército Nacional recibe en el año del 2010 las directrices principales del Comando General de la Fuerzas Militares, para desarrollar su plan de campaña, dentro del denominado Plan de guerra “Espada de Honor”. Y el cual se articula a la Política integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) del Ministerio de Defensa, y El Plan Nacional de Desarrollo; prosperidad para todos 2010-2014 del Departamento Nacional de Planeación.

Interpretación de la doctrina militar en los planes de campaña en función del Control Territorial

Es significativo el avance que el Ejército Nacional ha tenido en los últimos 18 años, prácticamente desde el desarrollo del Plan Colombia, pues el fortalecimiento del equipo militar, la creación de nuevas Unidades tácticas y la reorganización del Ejército, desde sus Unidades Operativas Mayores y menores para enfrentar a las amenazas ilegales armadas, obligaron a que se diera un salto cualitativo en materia de la revisión y aplicación de la Doctrina Militar para enfrentar los diferentes retos que la dinámica del crecimiento y desarrollo del país amerita.

Conclusiones

PRIMERA: A partir del Gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994), y con la creación de la nueva Carta Política, en su artículo 339 del Título XII "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo

II: "De los planes de desarrollo", se dio un salto significativo en materia de ordenamiento y organización territorial, que reorientó la actividad fiscal y administrativa de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional a nivel territorial para el Estado colombiano, conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

La falta de coherencia política desde los gobiernos centrales, con una muy baja réplica por parte de las administraciones departamentales y municipales, con relación a un esfuerzo fiscal y de distribución de recursos a las regiones más apartadas, no permitió que el espíritu de la constitución de una descentralización orientada a generar desarrollo y progreso se diera, particularmente en la década de 1990 al 2000. Solo a partir del 2014 se fija una:

Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, orientada a que se debiliten los logros adelantados por la Fuerza Pública en seguridad mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucional, y por ese camino lograr la superación del conflicto. (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014).

De lo anterior se concluye que los avances en materia de ejercer un adecuado Control Territorial por parte del Estado, apenas están en implementación a través de unas políticas públicas, de una mayor coherencia con la situación social, política y económica que vive el país.

SEGUNDA: Dentro del marco de las políticas públicas generadas en los últimos 15 años por las administraciones de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, en su ejecución se evidencia un marcado interés en priorizar el manejo del Control Territorial a través de la presencia integral del Estado, en cabeza de una Fuerza Pública fortalecida que garantice la convivencia y la paz en todo el territorio nacional.

En el Gobierno de Andrés Pastrana Arango, con la implementación del Plan Colombia, se dio inicio a una verdadera modernización de las Fuerzas Militares y de Policía.

Pero es con la ejecución de las PSD, PCSD y PISDP, donde se configuran unas políticas reales, orientadas a recuperar el manejo y control del territorio,

en ellas se destacan un nuevo modelo de cooperación interagencial, que incluye a las autoridades regionales y locales donde estas le dan un sentido de alta prioridad a las condiciones de seguridad en sus departamentos y municipios.

Se puede concluir que la PSD y la PCSD, permitieron durante un período de 8 años (2006-2010), alcanzar tres grandes objetivos estratégicos: **La consolidación del Control Territorial**, reducción significativa al problema de las drogas ilegales y la criminalidad organizada y finalmente el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la convivencia.

Por su parte la ejecución de la PISDP, durante el cuatrienio 2010-2012, redefinió la continuidad de las dos políticas de seguridad anteriores, modificando su labor de consolidar el Estado de Derecho al de un escenario de progreso, promoviendo una política mayor enmarcada dentro del lema: “Un Estado comunitario: desarrollo para todos” y el Plan nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos” respectivamente, Donde el Control Territorial por parte del Estado se vio fortalecido.

TERCERA: Es significativo el avance que el Ejército Nacional ha tenido en los últimos 18 años, prácticamente desde el desarrollo del Plan Colombia, pues el fortalecimiento del equipo militar, la creación de nuevas Unidades tácticas y la reorganización del Ejército, desde sus Unidades Operativas Mayores y menores para enfrentar a las amenazas ilegales armadas, obligaron a que se diera un salto cualitativo en materia de la revisión y aplicación de la Doctrina Militar para enfrentar los diferentes retos que la dinámica del crecimiento y desarrollo del país amerita.

Acorde con la visión de los últimos 5 gobiernos, La Comandancia del Ejército en cabeza de sus comandantes entendió la importancia de ajustarse a los cambios propuestos en las diferentes directrices emanadas desde El Ministerio de Defensa y Comando General de las Fuerzas Militares, así como de los planes de gobierno, a través de la interpretación de los planes de Desarrollo y demás políticas públicas, que orientaron su esfuerzo a la recuperación y consolidación del Control Territorial.

Lo anterior conllevó a una revisión de la doctrina que, sin perder su naturaleza y estructura conceptual, si permitió la revisión de manuales y ajustes por ejemplo del Manual de Campaña para el Ejército. EJC-3-20 y Manual de Doctrina para el Combate Irregular. FM 3-10-1.

Se aprecia que el esfuerzo de la misión establecido para las Unidades del Ejército, se centra en como optimizar los recursos, neutralizar la amenaza armada y consolidar ante todo la presencia de las diferentes unidades en áreas y regiones de difícil acceso que una vez controladas, permiten la acción interagencial del Estado, como muestra del fortalecimiento institucional, que se ha visto materializado a partir del año 2002 hasta la fecha en todo el territorio nacional.