

**Las Políticas de Seguridad en Colombia: desde el Frente  
Nacional hasta nuestros días<sup>1</sup>**  
**Corporación Pensamiento Siglo XXI auspiciada por la  
Fundación Konrad Adenauer Stiftung**  
**Abril de 2012**

1. Referencias Conceptuales.

Antes de analizar los aspectos sobresalientes de las políticas de seguridad en Colombia a través del tiempo, es pertinente precisar conceptualmente el término **Estrategia**, que como más adelante se verá es sinónimo con el de **Política**, cuando se concibe con la mirada puesta en mejorar o mantener la seguridad del Estado-Nación afrontando el problema del conflicto armado interno, como ha sido el caso colombiano hace ya más de medio siglo.

Durante el siglo XX, el concepto de Estrategia<sup>2</sup> abandona lo puramente militar para abarcar un ámbito de mayor cobertura. Por esto surgieron distintas clasificaciones entre las que cabe destacar la de Sir Basil Liddell Hart quien, después de estudiar a Clausewitz y otros autores y analizar casos paradigmáticos de la segunda guerra mundial, demostró que existen dos clases: "Gran Estrategia" y "Estrategia pura"<sup>3</sup>. La primera, equivalente a las políticas que orientan la conducción de la guerra, tiene el *"papel de coordinar y dirigir los recursos de una Nación hacia el logro del objeto político de la guerra, el cual debe ser definido de manera coherente con la*

---

<sup>1</sup> En este documento, en algunos casos se sintetizan y en otros se profundizan, varias de las tesis expuestas en mi libro *La esquivo terminación del Conflicto Armado en Colombia*, La Carreta E.U, septiembre de 2011. Y en el Working Paper Nr. 7 de la Fundación Ideas para la Paz: "Las FF.MM. en la búsqueda de la paz con las Farc" Febrero de 2011. Y se agregan otras pertinentes al propósito del documento.

<sup>2</sup> Se escribe con mayúscula con la pretensión de sacarlo de la generalización que ha tenido el término "estrategia" lo cual ha traído equívocos conceptuales. Por ejemplo hoy se habla hasta de la "estrategia" que emplea un enamorado para conquistar.

<sup>3</sup> Liddel Hart B.H. *The Strategy of the indirect approach*. London, England: Faber & Faber Ltd., 1954, 1957. (Traducción propia).

*política fundamental de la Nación*<sup>4</sup> (la Carta Magna). Por esto la "Gran Estrategia" está llamada a proveer de objetivos a la "Estrategia Pura", la militar. El punto a destacar aquí es que de esta clasificación se desprendió la de la doctrina estadounidense.

Ahora bien, en Colombia no existe una definición oficial de Estrategia. En el Manual de Estrategia de las Fuerzas Militares (FFMM 3-4 de 1997) no se la define, se habla sí de la conducción estratégica nacional ejercida por el Presidente de la República, de la estrategia militar general a cargo del Comandante General de las FF.MM. y de la estrategia militar operativa bajo la responsabilidad del comandante de un teatro de operaciones<sup>5</sup>. En realidad en la Escuela Superior de Guerra se discuten varios conceptos privilegiando el de Clausewitz y claro está, el de los EE.UU. Por esto es pertinente darle una mirada a lo que la doctrina norteamericana sostiene.

Los EE.UU. conceptualizan la estrategia desde el nivel más alto denominándola Estrategia de Seguridad Nacional ("National Security Strategy", también se refieren a ella como "Grand Strategy" o "National Strategy"), la cual definen como *"el arte y ciencia de desplegar, aplicar y coordinar los instrumentos del poder nacional (diplomáticos, económicos, militares y de información) para alcanzar objetivos que contribuyan a la seguridad nacional"*. Y luego definen el siguiente nivel, el de estrategia militar, como *"el arte y ciencia de distribuir y aplicar el poder militar para alcanzar objetivos nacionales en paz y en guerra"*<sup>6</sup>. Como se podrá observar,

---

<sup>4</sup> *Ibíd*, pp. 321-322.

<sup>5</sup> En la Escuela Superior de Guerra de Colombia, aunque no se las define oficialmente, la Estrategia se clasifica en "Nacional", "Militar General" y "Militar Operativa".

<sup>6</sup> Tomado de *Theory of war and strategy* 4th edition edited by J. Boone Bartholomees, J. Army War College, 2010, pp. 43-50. Son definiciones contempladas en el Joint pub 1-02 U.S. Army War college: National Security Strategy (also referred to as Grand Strategy and National Strategy). The art and science of developing, applying and coordinating the instruments of national power (diplomatic, economic, military, and informational) to achieve objectives that contribute to

aunque en las definiciones no aparece específicamente el término "política", de todos modos se deduce que en Estrategia las consideraciones militares están supeditadas a las estatales de índole eminentemente política: seguridad nacional, objetivos nacionales. O mejor, podemos concluir que en el campo de la Estrategia el "qué" proviene de lo político y el "cómo" (uno de ellos y no el único) de lo militar. Aún más, ese "cómo" militar no puede dejar de estar vinculado, condicionado, y, a veces, determinado, por el "qué" político. Desconocer esto supondría la negación del fin de una Estrategia o Política de Seguridad.

Así pues el concepto de "Gran Estrategia" de Liddel Hart es equivalente al de "Estrategia de Seguridad Nacional" de EE.UU. Y para Colombia, que a diferencia de EE.UU, ha tenido como una de las principales amenazas a su seguridad la persistencia del conflicto armado interno y no conflictos bélicos contra otras naciones, proponemos entender por Estrategia (o Política) de Seguridad *"el conjunto de líneas de acción (políticas, económicas, socio-culturales y militares), diseñadas, aplicadas y coordinadas con el fin de preservar la Seguridad del Estado - Nación bajo los cánones constitucionales"*. Cabe agregar que entre los últimos tenemos la paz y la unidad nacional<sup>7</sup>.

En suma, podemos decir que las políticas públicas –sean estas de índole política, económica, socio-cultural o militar– concebidas desde el gobierno central con el propósito de terminar el conflicto armado, forman parte de una Estrategia de Seguridad Nacional.

---

national security. National Military Strategy. The art and science of distributing and applying military power to attain national objectives in peace and war.

<sup>7</sup> Los artículos 1 y 22 de la Constitución Política de Colombia determinan lo correspondiente a la Paz y a la Unidad nacional.

Respecto a la Estrategia militar conviene deducir su fin, específicamente en si es destruir o aniquilar el enemigo. Para este propósito es pertinente traer a colación la crítica de Sir Basil Liddell Hart al concepto de estrategia militar de Clausewitz como *"el empleo de las batallas para lograr los objetivos de la guerra..."*<sup>8</sup>. Crítica que hace ver que esa definición incurre en el error de sugerir que la batalla es el único medio para lograr el objetivo estratégico: *"tiene el defecto de introducir la técnica guerrera en el campo de la política o alta dirección de la guerra, la cual cae necesariamente bajo la responsabilidad de los gobiernos y no de los jefes militares que aquéllos emplean como agentes ejecutivos de las operaciones"*<sup>9</sup>.

Y ampliando su argumento escribe: *"[por esta razón] los discípulos de Clausewitz, menos profundos que el maestro, dieron el fácil paso de confundir los medios con el fin y llegaron a la conclusión de que en la guerra todas las consideraciones debían subordinarse al objeto esencial de librar una batalla decisiva"*<sup>10</sup>.

Tal crítica originó el concepto de "Gran Estrategia" para colocar en su sitio el fin de la estrategia militar y su subordinación a una de mayor nivel, dejando clara la necesidad de que lo militar actúe teniendo un "norte" o propósito político. En la distorsión que supone la confusión de los medios con el fin, varios militares, incluyendo los colombianos<sup>11</sup>, han pretendido subordinar la política a las operaciones militares, lo que además conlleva asumir que es

---

<sup>8</sup> Karl Von Clausewitz, *On War*, Routledge & Kegan (1908) 1984, p. 241. (traducción propia).

<sup>9</sup> Liddell Hart, ob. cit., p. 319.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pp. 319 - 320

<sup>11</sup> Una evidencia de lo descrito se puede observar en los términos utilizados —que conocí en mis 30 años de carrera militar— para la formulación de la misión (el "norte" de acción) de un Batallón o de una Brigada. Estas, grosso modo, se formulan así: "Mantener o re-establecer el orden público en la jurisdicción asignada". Si tenemos en cuenta que la Constitución del 91 pone la responsabilidad del orden público en cabeza de los gobernadores y alcaldes, dicha formulación, al menos debería decir "Apoyar a la autoridad competente en su responsabilidad de mantener el orden público".

el estamento militar el que pierde o gana la guerra, entendiendo por lo último la derrota del oponente para obligarlo a aceptar los términos que se le imponen.

Por todo lo anterior proponemos definir Estrategia militar como *"El arte-ciencia de dirigir, desplegar y aplicar los medios militares para alcanzar los objetivos trazados por la política de Seguridad del Estado-Nación"*<sup>12</sup>. De esta conceptualización se desprende que para efectos de planeamiento estratégico militar, se deben considerar tanto los mensajes como las consecuencias políticas derivadas de la ejecución de una operación militar, preguntándose si realmente contribuyen al logro de los objetivos de la política de seguridad del momento y los líderes políticos, en especial el Presidente y el Ministro de Defensa, tener el criterio suficiente para establecer si la estrategia militar que se pone a su consideración efectivamente contribuye a ello.

Queda entonces claro el fin político de la estrategia militar. Y, subordinado a este, ¿cuál será el propósito específicamente militar? En otras reflexiones, Liddell Hart hace ver la equivocación de tener como objeto central destruir la fuerza enemiga. Y, por el contrario, sostiene que incluso si la batalla decisiva fuese el objetivo final, la estrategia militar tiene como objeto llegar a dicha batalla en las circunstancias más ventajosas posibles, lo que implica que mientras más favorables sean las circunstancias, la cantidad de combates será menor.

Para el caso colombiano esto hace recordar que las únicas operaciones militares a ejecutar en el marco de un conflicto armado interno no son las ofensivas, pues de acuerdo a la situación se puede recurrir a otros tipos como las defensivas, las disuasivas, las de protección de población o las de engaño.

---

<sup>12</sup> Cfr. Liddell Hart, ob. cit., p. 321.

Lo cual va en la misma dirección del pensamiento de Sun Tzu cuando sostiene que la máxima excelencia del estratega militar consiste en romper la resistencia enemiga sin necesidad de combatir<sup>13</sup>.

Es que lo realmente decisivo en un conflicto irregular es “ganar los corazones de la población civil”, no solo con acciones cívico-militares, también con los mensajes políticos que conllevan las operaciones militares por el momento político en que se ejecutan, los medios que se emplean y los resultados que arrojan. Es por esto que, generalmente, el centro de gravedad se ubica en la legitimidad<sup>14</sup> de las partes enfrentadas. Es este el principal intangible del poder de combate de cada contendiente.

Lo cierto es que en la correlación de fuerzas de un conflicto armado interno es vital tener en mente que el actor que mantenga, o alcance, mejores niveles de percepción de legitimidad tiene en sus manos las mayores posibilidades de “ganar la guerra”. La prolongación de un conflicto armado produciendo muertes de lado y lado, y por ende descomponiéndose y desgastando a los contendores obstinados en buscar la batalla decisiva, tiene en su trasfondo o la ausencia de pensamiento estratégico, o la concepción y aplicación de una estrategia militar equivocada en su objeto.

Hasta aquí lo que podemos catalogar como el “deber ser” de una Estrategia o Política de Seguridad. Pero la realidad en Colombia, en diferentes formas y momentos, se ha alejado de aquel como se verá a lo largo del escrito.

---

<sup>13</sup> Sun Tzu, en *Roots of Strategy*, vol. 1, Edited by Brig. Gen.T.R. Phillips U.S. Army, Stackpole Books, Cameron and Kelker Streets, Harrisburg, Pennsylvania U.S.A., p. 26 (Traducción propia).

<sup>14</sup> Entendemos por legítima aquella (acción, norma, autoridad, ley etc.) percibida como “justa (desde la perspectiva de su bondad moral), necesaria y eficiente”.

Por ahora cabe recordar que nuestra Constitución le asigna al Presidente de la República - como Jefe del Estado- el mando supremo de las Fuerzas Militares y de las de Policía, los componentes del Estado sobre los que, en buena parte, recae la implementación de las Estrategias de Seguridad. De este mandato se deriva por un lado la responsabilidad presidencial, y por otro una necesaria relación de subordinación que también tiene su razón de ser en la preponderancia que debe tener lo político (en el amplio sentido del término) en la conducción de la estrategia.

Conducción ésta que se torna prioritaria durante un conflicto armado interno (o guerra interna) y cuyo fin no puede ser otro que el de terminarlo (o lograr la paz) en condiciones que no se aparten de los fundamentos constitucionales del Estado-Nación, lo que obviamente trae consigo un mayor nivel de seguridad:

*"Las líneas principales a través de las cuales los eventos de la guerra se desarrollan y a las que ellos están sujetos, son los rasgos de la política, la cual corre a lo largo de toda la guerra hasta que tenga lugar la paz... La guerra nunca puede ser separada del rumbo del intercambio político, y si esto llegase a ocurrir en cualquier momento, toda la lógica estaría rota, y tendríamos delante de nosotros un asunto sin sentido y sin objeto"<sup>15</sup>.*

No obstante, durante un conflicto armado dicha subordinación no deja de ser motivo de desencuentros entre los jefes políticos y los militares. Y esto se da por razones que van desde el diseño institucional para el manejo de los asuntos de seguridad y el prestigio de las instituciones (políticas y militares), hasta las diferencias en el carácter y/o carisma de

---

<sup>15</sup> Bernard Brodie. *War and Politics*, Macmillan Publishing Co., Inc, 1978, p. 9 (Traducción propia).

esos jefes. Pero también las causas de desencuentros se derivan de la falta de consensos racionales en asuntos clave como en la respuesta al interrogante de ¿estamos en una guerra interna? y si es así ¿qué entendemos por ganar la guerra?

Y por si faltaran factores que potencialmente van en contra de la armonía civil - militar, también suele estar en el trasfondo de los desencuentros el que, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, las posturas y decisiones del poder político buscando solucionar el conflicto, tiendan a privilegiar la persuasión incluyendo la negociación política, mientras que el poder militar tienda a darle preponderancia a la coerción para imponer la voluntad sobre el oponente mediante su derrota.

Y todo lo anterior se ha reflejado a través del tiempo en lo relacionado con la concepción e implementación de las políticas de seguridad en Colombia, como pretendemos analizar en los siguientes apartados.

## 2. Institucionalización de una fractura estratégica.

Entre las tesis que plantea el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2003 "El conflicto: callejón con salida" se lee la siguiente: "*El conflicto se ha ensañado sobre todo en la periferia campesina y ha sido marginal al sistema político colombiano*"<sup>16</sup>. De esta afirmación se colige, entre otras, la raíz de la despreocupación del poder político por el problema de seguridad derivado del conflicto armado, al menos en sus comienzos.

Si miramos en perspectiva histórica dicha despreocupación bien podemos deducir que, además de la marginalidad al

---

<sup>16</sup> Hernando Gómez B., INDH 2003, PNUD, p , negrillas nuestras.

sistema político, un acontecimiento que contribuyó a aquella de manera casi que determinante, lo constituyó el discurso pronunciado por el ex presidente Alberto Lleras Camargo (1958-62) a los oficiales de las Fuerzas Militares pocos días después del fallido intento de golpe de estado del 2 de mayo de 1958 contra la Junta Militar de Gobierno<sup>17</sup>, siendo ya el primer presidente electo del Frente Nacional. En este contexto se entiende el aparte central del discurso: “...yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar la nación, en vez de que lo decida el pueblo, **pero no quiero, en manera alguna que los políticos decidan cómo se debe manejar las Fuerzas Armadas, en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal**”<sup>18</sup>.

Nótese que Lleras buscaba despolitizar a las Fuerzas Armadas (FF.AA) en el sentido partidista, pero en ningún momento trataba de cortar la indispensable dirección política de las estrategias de seguridad, lo cual no hace parte ni del ámbito técnico, ni del disciplinario, ni mucho menos, del de personal de ellas. Ejercer la dirección política sobre la acción militar es un deber indelegable de los gobernantes y, precisamente por eso, la Constitución hace del Presidente el “Comandante Supremo de las FF.AA”. En fin, el punto a resaltar es que así se originó una fractura estratégica que se ha hecho presente en diferentes intensidades y momentos a través del tiempo.

Analistas del tema de la seguridad como Francisco Leal han visto en el mensaje del citado discurso un pacto de respeto mutuo entre las élites políticas y los mandos militares, del que se derivó la autonomía militar en el manejo del orden

---

<sup>17</sup> cuando un grupo de coroneles comandantes de batallón de la guarnición de Bogotá, liderados por el coronel Hernando Forero Gómez, quiso restituir en la presidencia al General ® Gustavo Rojas Pinilla quien se había exiliado desde su renuncia forzada por las circunstancias en 1957.

<sup>18</sup> Citado por el General ® Alvaro Valencia Tovar en “Testimonio de una época”, Santa Fé de Bogotá, Planeta Colombiana S.A, 1992, pp 344-345. Cursivas nuestras.

público<sup>19</sup>. Otros, como Rafael Pardo, considerando el contexto político latinoamericano del momento en que se pronunció, lo toman como un criterio que marcó una política pública permanente en aras de "la armonía civil-militar durante y después del frente nacional", cuyo principal beneficio fue evitar que los militares, en Colombia, cayeran en la tentación de los golpes de Estado, lo que en últimas facilitó la continuidad de la democracia<sup>20</sup>.

Lo cierto es que con el discurso se institucionalizó un principio para las políticas de seguridad que, seguramente sin pretenderlo, produjo una fractura estratégica que se ha hecho presente en la necesaria interacción político – militar. No es aventurado afirmar que dicho principio de acción se constituyó en una especie de "paradigma" para los diferentes gobiernos.

Por esto y a medida de ejemplo, casi medio siglo después del discurso de Lleras y recién iniciado el proceso de paz del Caguán, en las palabras pronunciadas por el presidente Andrés Pastrana para la instalación de la comisión externa para la reestructuración de las FF.MM. se lee: *"Al igual que el Presidente Alberto Lleras lo hizo hace más de cuarenta años, reitero los votos del pueblo colombiano para que continúen haciéndose a la admiración y al respeto de la sociedad, reafirmando siempre el gran contrato de recíproco respeto, entre el gobierno y las Fuerzas Militares"*<sup>21</sup>.

Lo que aquí se quiere destacar es que la mencionada fractura, potenciada con los latentes motivos de desencuentro entre el poder político y militar (arriba mencionados), ha aflorado en

---

<sup>19</sup> Francisco Leal B. "Las utopías de la paz", en *Los laberintos de la guerra*, TM Editores en coedición con la facultad de ciencias sociales de la universidad de los andes. Enero de 1999, pp 123-124.

<sup>20</sup> Rafael Pardo R. *De primera mano, Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*. Santa Fé de Bogotá, Cerec, Grupo editorial Norma, 1996. Pp 318-320.

<sup>21</sup> Revista de Defensa Nacional, Santa Fé de Bogotá D.C., marzo – abril de 1999, Nr.446, p4 (los subrayados son nuestros). Es de anotar que desde el comienzo del proceso del Caguán la opinión pública había escuchado declaraciones del alto mando militar del momento divergentes con las posturas presidenciales.

diferentes momentos e intensidades en detrimento de la consistencia y continuidad de las Políticas de Seguridad del Estado colombiano.

Y fue más evidente durante los veinte años transcurridos entre 1958 y 1978. De este período no se conoce ninguna Política (o Estrategia) de Seguridad emitida desde el Gobierno Nacional. Así entonces durante las décadas en que se fraguaron las guerrillas de tinte marxista-leninista se actuó bajo la pauta de las estrategias de seguridad concebidas por el alto mando militar que para ese entonces era encabezado por el Ministro de Guerra (así se denominó hasta 1966), el general del Ejército más antiguo en la jerarquía castrense.

La principal estrategia de seguridad concebida en dicho lapso con propósitos de pacificación, fue el Plan Lazo, *"el único ejemplo exitoso de planes militares de envergadura nacional con objetivos de largo plazo"*<sup>22</sup>. Dicho plan fue concebido con la filosofía de *"quitarle el agua al pez"*<sup>23</sup> por el general Alberto Ruiz Novoa cuando se desempeñaba como Jefe de Estado Mayor de las FF.AA. durante el gobierno Lleras, pero solo se pudo poner en ejecución cuando Ruiz asumió el Ministerio de Guerra y lo presentó al Consejo de Ministros donde fue aprobado por el Presidente Guillermo León Valencia (1962-66)<sup>24</sup>.

En esta estrategia recibieron tareas no solo todas las fuerzas sino también los ministerios de Salud, de Hacienda y de Comunicaciones, y según su autor *"el Presidente nunca interfirió en el manejo de las Fuerzas Armadas. Me dio total confianza y autonomía. El siempre respaldó mis órdenes. Ese*

---

<sup>22</sup> Francisco Leal B., *El Oficio de la Guerra*, Bogotá TM editores – IEPRI, 1994 p 79

<sup>23</sup> Se derivaba del principio para la guerra irregular ideado por Mao Tse Tung que rezaba: "El apoyo de la población civil es a la guerrilla lo que el agua es al pez". Combinaba acciones cívico-militares de carácter asistencial con operaciones militares para localizar a las guerrillas y capturarlas o darlas de baja si oponían resistencia armada. A dichas operaciones se las denominó "Plan Cazador".

<sup>24</sup> Francisco Leal B. ob.cit.

*fue el gran éxito*<sup>25</sup>. Dos años después, en 1964, y a raíz de un discurso pronunciado por Ruiz durante un homenaje a las FF.AA ofrecido por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), en el que se refirió a la necesidad de cambiar estructuras en aras de lograr mayor justicia social, el militar fue llamado a calificar servicios. Sus opiniones hicieron que el Presidente, apoyado por el siguiente general en la línea de mando (Gabriel Rebéiz P.), sospechara propósitos golpistas en Ruiz<sup>26</sup>.

Lo cierto es que el “Plan Lazo” contribuyó en buena medida para terminar el conflicto con los reductos de las guerrillas liberales pero fue insuficiente con las de tinte marxista – leninista, entre otras razones porque su alcance no dio para desarrollar acciones que dejaran sin piso los argumentos que adujeron para levantarse en armas: puertas cerradas en el régimen político para que candidatos de partidos diferentes al Liberal y el Conservador accedieran al poder político por el pacto del Frente Nacional, los problemas de distribución de las tierras y, en general, la injusticia social.

No obstante, marcó una ruta para las operaciones militares de seguridad en el país que en diferentes formas y medidas, con altibajos y readecuaciones, se ha venido siguiendo a través del tiempo, hasta el punto de que detrás de lo que hoy se conoce en las FF.MM. como “Acción integral” está la misma filosofía del Lazo.

De todas maneras la fractura estratégica aquí descrita se ha mantenido presente de manera variable. En el lapso al que nos hemos referido gravitó en los desencuentros entre el poder civil y el militar y traumáticos retiros de los generales (Comandantes del Ejército) Guillermo Pinzón Caicedo durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-70) y Álvaro

<sup>25</sup> Ibid. p 82.

<sup>26</sup> Cfr. Alvaro Valencia T., ob cit. pp 432-447. El autor califica el hecho como “relevo traumático”.

Valencia Tovar durante el gobierno de Alfonso López M (1974-78). Es de anotar que durante el gobierno de Misael Pastrana B. (1970-74) no hubo ningún retiro traumático de generales de la línea de mando, pero la Política de Seguridad continuó siendo concebida y manejada solo desde el Ministerio de Defensa encabezado por el militar más antiguo, en este caso el general Hernando Currea Cubides.

### 3. Avances insuficientes en la superación de la fractura.

La concepción de Políticas de Seguridad para el Estado-Nación por parte del estamento castrense de manera autónoma, que en últimas constituye un error estratégico, trató de solventarse en diferentes formas y medidas durante los gobiernos de Julio César Turbay A. (1978-82), Belisario Betancur C. (1982-86) y Virgilio Barco V (1986-90). Sin embargo, no se logró adecuadamente el acople político o civil - militar en dichas políticas.

El Estatuto de Seguridad del gobierno Turbay más que una Estrategia Nacional escrita o explícita, fue una línea de acción - derivada de la estrategia militar - que buscó fortalecer el ejercicio de la justicia contra los alzados en armas y sus redes de apoyo. Cabe anotar que si bien dicho estatuto tuvo la aprobación del gobierno, fue elaborado bajo las orientaciones del Ministro de Defensa, general Luis Carlos Camacho L. quien además de militar tenía el título de abogado.

Las normas legales de excepción para situaciones especiales que afectarían el orden público existían, por cuanto se venían dictando desde cuando se puso en marcha el Frente Nacional. En efecto, desde ese entonces se había asentando progresivamente en el país una especie de cultura

gubernamental del *Estado de Sitio*<sup>27</sup>, mediante la cual se otorgaban poderes especiales al ejecutivo para restablecer el orden público cuando quiera que lo considerara turbado. Sin embargo, esto no era suficiente para el Ministro de Defensa para quien el asesinato del exministro Rafael Pardo B. por parte del ADO<sup>28</sup>, "*puso en evidencia que el país carecía de las normas legales necesarias para hacerle frente a una subversión que se mostraba arrogante y despiadada, y que las disposiciones vigentes se encontraban dispersas y eran de difícil consulta*"<sup>29</sup>.

Con esa postura se buscó justificar Estatuto de Seguridad (Decreto Legislativo 1923 del 6 de septiembre de 1978). No obstante, dicha normatividad se emitió seis días antes del asesinato de Pardo B.<sup>30</sup>, lo que le quitaría piso al argumento de reacción al crimen. Más bien, se pueden encontrar antecedentes de la línea dura del Gobierno Turbay en acontecimientos acaecidos durante el Gobierno de Alfonso López M. (1974 -1978) en los que fue explícita la intervención de los mandos militares en el debate político en torno al orden público después del paro cívico de septiembre de 1977.

Por ejemplo, en diciembre de ese año y por primera vez en la historia del país (y la única hasta el presente), los treinta y tres generales (y almirantes) de las Fuerzas Militares activos para la fecha, le dirigieron al Gobierno López un comunicado

---

<sup>27</sup> O de turbación del orden público que caracterizó la mayor parte del período 1950-1990, con base en el artículo 121 de la Constitución de 1886.

<sup>28</sup> El ADO ("Autodefensa Obrera") fue un movimiento guerrillero de los llamados de segunda generación, que aparece a mediados de los años 70 como guerrilla urbana. Sus miembros fueron principalmente sindicalistas fuertemente imbuidos de marxismo-leninismo. Deciden el asesinato de Pardo Buevas a mediados de 1978 como un "ajusticiamiento" por considerarlo responsable de la represión del Ejército durante el paro cívico del 14 de septiembre de 1977. Véase Arturo Alape, *La paz la violencia. Testigos de excepción*, Bogotá, Planeta Colombiana, 1985. pp. 333-350. Véase también Olga Behar, *Las guerras de la paz*, séptima edición, Bogotá, Planeta, 1986, pp. 143-155.

<sup>29</sup> Luis Carlos Camacho L., General, "El proceso de paz de Turbay Ayala", en *¿Paz? ¡Paz!: testimonios y reflexiones de un proceso*, Bogotá, Leyva Duran Editores / Oveja Negra, 1987, p. 273.

<sup>30</sup> Olga Behar, ob. cit.

público<sup>31</sup>, en el que prácticamente planteaban un ultimátum en nombre de la *"institución militar, una de las pocas que queda en nuestra opinión en la República con la capacidad de conservar su integridad constitucional"*. En el documento los generales exigieron con "urgencia" la adopción de nuevas medidas de orden público pidiendo *"la comprensión y solidaridad de la Corte Suprema"*<sup>32</sup>. Después de la del Ministro de Defensa aparecía la firma del Comandante General de las FF.MM del momento, general Luís Carlos Camacho Leyva, quien poco tiempo después fue nombrado como Ministro de la cartera de Defensa.

El hecho es que en el Estatuto de Seguridad se recogieron varias disposiciones que gobiernos anteriores habían dictado bajo el estado de sitio, como el aumento de penas para el secuestro cuando se realizaba con características de atrocidad<sup>33</sup>. Pero la referida norma fue más allá y readecuó las funciones de la Justicia Penal Militar extendiendo varias de ellas a los civiles mediante ajustes en la atribución de competencias a los mandos militares para ordenar allanamientos, privar de la libertad y juzgar en consejos verbales de guerra a miembros sospechosos de pertenecer o de apoyar a grupos subversivos.

Las discusiones sobre la pertinencia y la legitimidad del estatuto fueron encendidas en su tiempo, pues mientras que sectores de la oposición más radical lo calificaron de arbitrario e inclusive de dictatorial, para el Gobierno...

*"... no es que se implantara de un momento a otro una legislación persecutoria, una legislación*

---

<sup>31</sup> Desde los reglamentos militares ese acto se podría considerar de indisciplina, pues al militar en servicio activo le es prohibido dirigir comunicados públicos colectivos criticando a sus superiores.

<sup>32</sup> Ver Daniel Pecaut, *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*, Bogotá, Norma, 2006, p. 291.

<sup>33</sup> Ver entrevista a Germán Zea Hernández, Ministro de Gobierno del gobierno Turbay, en Arturo Alape, *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial S.A., 2ª edición, septiembre de 1985, p. 380.

*demasiado rigurosa y cruel contra las gentes. Sino que se recogieron las disposiciones que muchos gobiernos habían dictado anteriormente, en épocas de Estado de Sitio (...). Sin embargo, nunca hubo por parte del gobierno gestión alguna para disminuir las libertades consagradas en la Constitución: libertad de opinión, de publicación y de movilización, etc., etc.”<sup>34</sup>.*

Lo cierto es que la postura política detrás de decreto legislativo 1923 fue eminentemente coercitiva y que durante la ejecución de operaciones con base en esa norma, el estamento militar amplió su autonomía en el manejo de los asuntos de orden público. Y la acción represiva de los organismos armados del Estado, que hasta entonces había estado concentrada en las áreas rurales, se expandió a las ciudades debido a la focalización de la atención gubernamental en el M-19, organización que aunque no fue la más fuerte en términos militares, sí fue la que pretendiendo ser más urbana que rural realizó las acciones que más impactaron a la opinión pública.

No hay espacio aquí para analizar los resultados de la implementación del Estatuto de Seguridad. Por esto baste con recordar que la norma fue derogada en el último tramo del gobierno Turbay cuando se habían evidenciado violaciones a los DD.HH de varios militares que actuaron bajo el marco de dicha norma y en el país se empezaron a crear expectativas de alcanzar la paz mediante una negociación política y no mediante la imposición armada sobre las guerrillas.

Así las cosas, vino el Gobierno Betancur que produjo una ruptura en materia de la Política de Seguridad cuando acometió sus políticas de gobierno dándole total preponderancia al tema de la paz desde la premisa de las

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, pp. 379-381.

causas "objetivas" (pobreza, inequidad, exclusión etc) y "subjetivas" (agravios, resentimiento, voluntad de lucha armada, etc) de la violencia política. Por esto, por un lado planteó la necesidad de crear condiciones para superar situaciones de injusticia, tales como hambre, desempleo, analfabetismo, etc. Y de otro, reconoció el carácter político de las guerrillas, estableciendo la negociación política y no la represión militar como el criterio rector para llegar a la paz. Con otras palabras *"adelantó una política de paz sobre la base de relegitimar el Estado mediante una apertura política que diera cabida a las guerrillas como interlocutores válidos"*<sup>35</sup>.

Sin embargo, desde el comienzo afloraron los desacuerdos entre el poder político y el militar debido en este caso a concepciones encontradas en el "cómo" lograr la paz, es decir en la Estrategia para alcanzarla; en concreto en la prioridad de las líneas de acción derivadas de aquella. Betancur veía que era necesario realizar cambios en lo político, en lo social y en lo económico y de ahí la concepción del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)<sup>36</sup>, pero consideraba que el esfuerzo principal debía enfocarse en los diálogos de paz.

Por su parte el Ministro de Defensa, General Fernando Landazábal R., criticó la concepción del Presidente, argumentando que los cambios eran el prerrequisito de la paz, que así lograda sería ventajosa para el Estado. Es decir, creía que la prioridad debía estar en la ejecución del PNR después de la cual podrían venir los diálogos, en los cuales el Gobierno podría hablar con más autoridad y firmeza<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Marco Palacios, "La Solución Política al Conflicto Armado, 1992-1997". En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro y LEAL BUITRAGO, Francisco (Compiladores). *Armar la Paz es Desarmar la Guerra*. Bogotá: Cerec – DNP – FESCOL – IEPRI – Misión Social – Presidencia de la República, 2000, p. 357.

<sup>36</sup> Se crea con la Ley 35 de 1982 (noviembre 19); los decretos 3286, 3287, 3288 y 3289 de 1982 (noviembre 20); y las Directivas Presidenciales 07 y 15 de 1982. Su cubrimiento abarcó 153 municipios y 7 corregimientos escogidos bajo el criterio de que existieran o hubiesen existido situaciones permanentes y sostenidas de enfrentamiento armado, con "un claro carácter político" y que hubiesen producido secuelas económicas y sociales en la vida de las poblaciones locales.

<sup>37</sup> Ver Fernando Landazábal, *El Precio de la Paz*, Bogotá: Editorial Planeta, noviembre de 1985, pp 101-102.

Buena parte de la explicación de las visiones encontradas se halla en que cuando Betancur llegó a la presidencia las FF.MM. estaban acostumbradas a manejar los temas del conflicto con amplio margen de autonomía y fueron éstas las pioneras en la lógica subyacente al PNR por lo cual se percibían con autoridad para imponer su visión. En realidad dicho plan fue una especie de versión civil del "Plan Lazo". La diferencia estuvo la responsabilidad gubernamental por su dirección y la mayor amplitud de las obras sociales.

Y salvo por una directiva del Ministerio de Defensa para que dos unidades operativas de las FF.MM. se convirtieran en "Comandos Operativos de Desarrollo" (recibiendo refuerzo de unidades tácticas de Ingenieros Militares) y apoyaran la ejecución del PNR<sup>38</sup>, el grueso del Ejército se mantuvo ejecutando operaciones ofensivas contra las guerrillas complementadas con operaciones de "control militar de área".

Lo cierto es que en las diferencias entre Landazábal y Betancur, prevaleció la visión del Presidente y se emprendieron en paralelo las dos líneas de acción (PNR y diálogos) privilegiando los últimos. Por esto para el mando militar, y otros sectores de opinión, fue tácito el mensaje de que las reformas eran el fruto de la presión ejercida por las organizaciones guerrilleras y que el logro de la paz vendría como consecuencia de su buena voluntad incentivada por esas reformas. En otras palabras, para los militares el PNR se hizo con y por las guerrillas.

En 1984, en vísperas de la firma de una tregua con las Farc, las diferencias entre el Presidente y el Ministro de Defensa culminaron con la renuncia provocada de Landazábal, lo cual no dejó de ser traumático para las FF.MM. Lo corrobora la postura crudamente registrada en la prensa por el general

---

<sup>38</sup> Ver Fernando Landazábal ob. cit. p 105.

Bernardo Lema H. (Comandante del Ejército 82-83 y Jefe del Estado Mayor Conjunto 84-85), quien inconforme con lo que consideraba eran avances de las guerrillas hacia el poder, recién pasó al retiro declaró, entre otras:

*"Al Ejército lo va a absorber el ejército popular, el nuevo ejército de Colombia. Al Congreso de la República lo van a suplantar con el Diálogo Nacional".  
"Hay un Ejército que cumple, acata y respeta al Presidente Betancur porque es respetuoso de la Constitución de la cual es garante. Ese es el estorboso Ejército Nacional. Otros, que violan la Constitución y que están en armas autorizados por el gobierno como el EPL, ELN, M-19 y FARC, están más cerca de los afectos de Presidente"<sup>39</sup>.*

Un punto a destacar es que en la implementación de la Estrategia Nacional del Gobierno Betancur se observó un criterio rector: el tema de la paz lo debían manejar los civiles mientras que los militares continuaban manejando, con alta dosis de autonomía, el de la seguridad interna u Orden Público. Así se evidenció el desconocimiento del aporte que hubieran podido brindar las FF.MM. a una política de paz diseñando una estrategia militar coherente y conducente al logro de los objetivos políticos, en otros términos la fractura estratégica descrita al comienzo, aunque menos amplia, se mantuvo presente.

Ahora bien, durante el Gobierno de Virgilio Barco se adoptó una Estrategia con diferentes esfuerzos para mejorar la legitimidad estatal y buscarle solución al conflicto armado con las guerrillas. Desde su campaña a la presidencia tomo distancia de la política de paz de Betancur pero no del diálogo como herramienta para buscar acuerdos. Su lema

---

<sup>39</sup> El Tiempo, 28 de febrero de 1985.

caracterizando la respuesta del Gobierno a las guerrillas fue *"mano tendida y pulso firme"*. Luego de su elección y distanciándose de la concepción estratégica de su antecesor, Barco fue claro en afirmar que *"la paz no es un objetivo, es el resultado de una serie de tareas que nos hemos impuesto de acabar con la pobreza absoluta"*<sup>40</sup>. Por otra parte, la tregua que Betancur dejó vigente con las Farc *"se asumió como negociación política entre el gobierno y los grupos insurgentes, regida por principios, objetivos, metodologías y procedimientos precisos"*<sup>41</sup>.

Un punto a destacar es que el nuevo presidente también acogió la premisa de las causas "objetivas" (no tanto las "subjetivas") de la violencia política, ampliando el cubrimiento del PNR<sup>42</sup>, pero a diferencia de su antecesor no quiso dejar la idea de que se hacía por y para las guerrillas, sino para relegitimar el Estado. De esta manera en realidad hizo suya la concepción del ex ministro Landazábal antes expuesta. También propendió porque esa negociación tuviera un final definido: la desmovilización y reintegración a la vida civil de los guerrilleros.

Desde su posesión Barco anunció que respetaría los "Acuerdos de la Uribe" con las Farc y creó un organismo dependiente directamente de la Presidencia, que se encargaría de dirigir y coordinar *"los planes políticos, sociales*

---

<sup>40</sup> "La paz no es un objetivo, sino un resultado": Barco. En: *El Tiempo*, Bogotá. julio 10 de 1986, p. 6 A.

<sup>41</sup> Gabriel Turriago y José María Bustamante. Estudio de los procesos de reinserción en Colombia. 1991 – 1998. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz – Alfaomega, 2003, p. 9.

<sup>42</sup> Hablando de las diferencias entre los PNR de Betancur y Barco, dice Rafael Pardo: *"La primera el tamaño del presupuesto. En el gobierno Betancur era menos del 0.5% del presupuesto de inversión, durante el gobierno Barco y en los primeros dos años se subió a ser el 15% del total del presupuesto de inversión. Lo segundo fue el criterio para incluir municipios. En el gobierno Betancur el único era indicadores de violencia y fueron 100 municipios. En el de Barco se llegó a 450 municipios bajo los criterios de pobreza y aislamiento, no de violencia. Lo tercero fue la manera de programar las inversiones. En el primer caso fue un plan convencional dirigido por Planeación Nacional. En el segundo, se creó un sistema participativo, se validaron unas organizaciones populares para ese propósito, se hizo una capacitación a esas organizaciones para ejercer liderazgo y participación etc., y se le dio participación a todos los partidos, no proporcionalmente sino un representante de cada partido, ahí estuvo la U.P en condiciones de igualdad. También se incluyeron las instituciones del Estado incluida la Fuerza Pública"*. Entrevista a Rafael Pardo Rueda, Director del PNR entre 1986 y 1988, realizada por el autor el 04 de Agosto de 2008

*y económicos que contribuyan a la normalidad, y promuevan la rehabilitación de las zonas y las gentes azotadas por la violencia*<sup>43</sup>. Un mes después emitió oficialmente "Una Política de cambio para la Reconciliación, Rehabilitación y Normalización", que se empezó a implementar el 5 de Noviembre/86 cuando le presentó al país el nuevo PNR como parte del Plan de Desarrollo del Gobierno<sup>44</sup>.

La intención del PNR fue fortalecer al Estado para poder negociar con las guerrillas en condiciones de superioridad política. Su objetivo dejaba ver, entre líneas, que la solución de las causas objetivas de la violencia política en las zonas menos desarrolladas le quitaría argumentos y piso político a las guerrillas. De esta manera se buscó relegitimar el Estado Colombiano esta vez no tanto mediante apertura democrática hacia las guerrillas sino a través de intervención en zonas rezagadas aplicando un criterio de justicia distributiva<sup>45</sup>.

Respecto a la participación de las FF.MM en el esfuerzo pacificador, se procuró concebir el plan en coherencia con una declaración pública del primer director de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (CRNR) hecha para salirle al paso a críticas que desde el gobierno anterior se hacían a las divergencias entre el poder ejecutivo y las instituciones armadas: *"La autoridad en el proceso de paz la tiene el Presidente de la República. Las Fuerzas Armadas hacen parte del Gobierno. El Gobierno va actuar en forma monolítica, con la dirección personal del Jefe de Estado..."*<sup>46</sup>. Pero al examinar el texto del PNR se observa que el recurso militar se consideró sin la asignación de un objetivo específico, solo con la generalidad de cumplir con la "misión

<sup>43</sup> Gabriel Turriago ob. cit, p 22.

<sup>44</sup> Rafael Pardo R. *De primera mano: Colombia 1986-1994, entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: Cerec - Editorial Norma, 1996, p. 20.

<sup>45</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Consejería para la reconciliación, normalización y rehabilitación. Plan Nacional de Rehabilitación: Una Estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación, 1986 - 1990. Sección Publicaciones SENA, Dirección General. Mayo de 1988, p. 27.

<sup>46</sup> "La autoridad es del Presidente": Ossa. En: *El Espectador*, Bogotá. agosto 12 de 1986, pp. 1 A y 9 A.

constitucional<sup>47</sup>. Es decir, estableció un marco de acción para el componente militar del Estado en el que la coherencia con los otros componentes del poder estatal quedaba supeditada al criterio de los mandos militares<sup>48</sup>. Diferente al tratamiento de lo político, económico y social, campos en los que son específicos el “qué”, el “cuándo”, el “cómo” y las responsabilidades.

Viéndolo en perspectiva y dada la insuficiencia, de ese entonces, en el pie de fuerza policial para cubrir los municipios más afectados por factores de violencia, a las FF.MM. se les hubiese podido asignar concretamente el objetivo de darle prioridad a la provisión de cortinas de seguridad a los municipios PNR, propósito que hubiese implicado una línea de acción de operaciones de control militar y de protección de la población civil, más allá de las tradicionales operaciones “ofensivas” en todo el territorio nacional<sup>49</sup>. Esto, claro está, si se tenía en mente el centro de gravedad constituido por la legitimidad.

El punto a resaltar es que la “guerra sucia” se hizo sentir en los municipios que cubrió el PNR y en general en el país durante el Gobierno Barco, lo cual oscureció la intención de religitar el Estado dada la impunidad que imperó hacia esos crímenes<sup>50</sup>. Y no solo esa “guerra sucia” obstaculizó los

<sup>47</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PNR ob. cit..

<sup>48</sup> En las memorias al congreso presentadas por los Ministros de Defensa del período Barco, solamente en una de ellas se hace alguna referencia al PNR en el sentido de que algunas unidades de Ingenieros militares apoyaban el plan con maquinaria, lo cual constituye un apoyo material al plan mas no una integración de la institución castrense al logro del objetivo político. Por lo demás en todas se informan resultados militares en términos de operaciones militares realizadas y “bajas y capturas enemigas”, e incautaciones de material de guerra, al nivel país sin referirse para nada a la situación de seguridad de los municipios del PNR. Por otra parte, durante el segundo semestre del 86 y todo el año 87 el autor se desempeñó como miembro del Estado Mayor de un Comando Operativo que ejecutó operaciones en varias áreas sujetas al PNR, y nunca en dicho Comando se recibió del mando superior una Directiva u orden de operaciones que se refiriera al PNR.

<sup>49</sup> En las “Memorias al Congreso” presentadas por el Ministerio de Defensa Nacional los 20 de Julio del 87, 88, 89 y 90, siempre se muestran los resultados de la gestión operacional en términos de “bajas y capturas enemigas”. En ningún momento se informan operaciones de seguridad en las poblaciones del PNR.

<sup>50</sup> Entre 1984 y 1991 la tasa de homicidios por 100,000 hbs pasó de 35 a 80 (ver SÁNCHEZ T. Fabio, *Las Cuentas de la Violencia*, Bogotá D.C: CEDE, Grupo Editorial NORMA, 2007). Entre 1986 y 1993 de la UP fueron asesinados 2 candidatos presidenciales, 7 congresistas, 13 diputados, 11 alcaldes, 69 concejales y alrededor de 3000 dirigentes y militantes de base (Ver REINICIAR, Genocidio político: Caso UP Nr. 1 Febrero de 2005)

esfuerzos, también el narcoterrorismo de Pablo Escobar que había venido aumentando ostensiblemente desde aquel 1984 cuando fue asesinado el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla.

De todas maneras y queriendo evitar volver a caer en el error de no contar con lo militar en los esfuerzos de pacificación, durante la implementación del PNR se incentivó la participación de los mandos regionales o locales. Así lo hace ver Rafael Pardo Rueda director del plan entre 1986 y 1988:

***En todos los consejos de rehabilitación se estimulaba la participación del representante militar de la zona y del de la policía.***

*(...) Era claro que no podía participar nadie que estuviera en la ilegalidad y aunque las Farc estaban en tregua nunca nadie de ellos se acercó a dichos consejos. Esto generó una tensión fuerte con las guerrillas porque la concepción del PNR Betancur era de hacerlo con las guerrillas, la nuestra era que el plan era para ejecutarlo con la gente, sin la guerrilla<sup>51</sup>.*

Al respecto, es importante subrayar que por ser la institución castrense tan jerarquizada, invitar a un mando local o regional a participar en un consejo de rehabilitación no logra un real acople estratégico pues para esto se requieren órdenes específicas de la línea de mando<sup>52</sup>.

De cualquier manera y sin que el autor pueda especificar si fue por falta de comunicación, por desacuerdo en la visión, por la indefinición de la tregua o por combinación de los tres aspectos, los esfuerzos del Gobierno por enrumbar y ambientar la negociación no encontraron suficiente acogida en

<sup>51</sup> Entrevista a Rafael Pardo, ob.cit, guerrillas nuestras.

<sup>52</sup> Ver la parte final de la nota 48.

las FF.MM. Por esto, hacia mediados de 1988 el Ministro de Defensa, General Rafael Samudio M., mediante carta pública al Presidente aseguró que era posible lograr la derrota de la subversión en una *"acción sin ataduras"* anotando que el mayor éxito político de la subversión fue el de sentar al Gobierno en la mesa de conversaciones para *"un diálogo sin límites de tiempo caracterizado por exigencias unilaterales (de la subversión), sin ofrecer contraprestaciones de naturaleza alguna"*<sup>53</sup>.

Y el 3 de diciembre en el Cantón Norte a la salida de una ceremonia religiosa por la muerte de 11 militares por emboscada de las Farc en el Meta, declaró: *"El pueblo colombiano tiene que prepararse para pasar a una acción que pareciera que en el campo político no se ve (...) La subversión está pidiendo una respuesta militar y se la vamos a dar (...) Yo no sé de diálogos. En este momento sé que las FF.MM van a responder con sus armas"*<sup>54</sup>. Como era de esperarse, pocos días después durante ceremonia en la Escuela Militar de Cadetes el Presidente Barco desautorizó al Ministro al repetir en su discurso algo que había afirmado desde agosto de ese año:

*"Debemos evitar que las opciones que se le ofrezcan al país, se limiten a una estrategia de tierra arrasada o a la rendición política del Estado. No nos dejaremos tentar por salidas simplistas. Un Estado democrático no puede renunciar a usar de manera simultánea la generosidad y la firmeza. Estas no son terapias excluyentes (...) La confrontación armada no es una solución deseable para Colombia y por ello hay que persistir en las alternativas políticas cuando existan las condiciones suficientes para ello. Es de la esencia*

---

<sup>53</sup> El Espectador, Junio 13 de 1988.

<sup>54</sup> El Tiempo 5 de diciembre de 1988 "Aquí mando yo".

*de la democracia buscar salidas que ahorren dolor y muerte a los colombianos"<sup>55</sup>.*

De esta manera el primer mandatario anunció el retiro de Samudio del servicio activo, como en efecto sucedió en los días siguientes cuando se re-estructuró la línea de mando militar asumiendo el Ministerio de Defensa el general Manuel J. Guerrero Paz. Así pues, sobre el rol de las FF.MM. durante el gobierno Barco podemos afirmar que su oposición a los esfuerzos gubernamentales por alcanzar la paz disminuyeron en comparación con el período Betancur pero se mantuvieron, ya no tanto por diferencias en la concepción estratégica para abordar el problema, sino porque no se sintieron comprometidas con ella y, hay que decirlo, porque algunos de sus miembros en posiciones tácticas de mando se vincularon o vieron con buenos ojos la "guerra sucia".

#### 4. Institucionalmente se supera la fractura, pero...

Durante la presidencia de César Gaviria T( (1990-94), tampoco hubo ruptura con la Política de Seguridad del gobierno Barco, pero también hubo reajustes institucionales que permitieron superar la fractura estratégica de la que se ha venido hablando. No obstante, la inoportunidad política con la que se ejecutó la operación militar sobre Casa Verde impidió que dicha superación arrojara mejores frutos estratégicos de pacificación. Sin embargo, las negociaciones iniciadas por el gobierno Barco en 1989 con varios grupos guerrilleros<sup>56</sup>, exceptuando las Farc y el Eln, que para ese entonces conformaban la coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), culminaron con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> M-19, Epl, CRS, Quintín Lame y otros. Entre 1989 y 1994 se desmovilizaron, fruto de negociaciones y en diferentes grupos aproximadamente 3500 guerrilleros.

El PNR se fue diluyendo<sup>57</sup> y, en la práctica, se reemplazó por la Estrategia Nacional contra la Violencia (ENV). Con ésta desapareció el concepto subyacente al PNR de intervención del Estado en lo social de los municipios y regiones para promover una mejor justicia distributiva. Lo cual es explicado por la llegada de la "ola neoliberal" que trajo el gobierno Gaviria<sup>58</sup> y/o por el incremento de la descentralización política y administrativa. En efecto, cuando en el gobierno Betancur se concibió el PNR no había ni elección popular de alcaldes ni de gobernadores a los que, con la nueva Constitución, fue necesario dejarles el espacio en lo social, entre otras herramientas, con las obligatorias transferencias desde el Estado central<sup>59</sup>.

De cualquier manera, es importante llamar la atención en que con la ENV por primera vez el país tuvo una Estrategia Nacional de Seguridad (o Política Nacional) en la que las instituciones del Estado pertinentes estuvieron debidamente dirigidas y coordinadas. Se trató de una Estrategia en la que se priorizaron las medidas en seguridad y justicia contra todos los tipos violencia, apartándose del discurso de las "causas objetivas" y especificando tareas claras a los organismos correspondientes incluyendo las FF.MM. y la Policía Nacional. De esta manera el Ejecutivo asumió la seguridad sustrayéndola de la exclusiva responsabilidad castrense, reconociendo así que los problemas de Defensa y Seguridad son asuntos políticos y no solo militares<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Oficialmente el PNR siguió existiendo pero limitado a tareas muy específicas en materia social que para nada tenían que ver con las acciones realizadas durante las administraciones Betancur y Barco. La creación de la Red de Solidaridad Social en 1997 marca su terminación definitiva.

<sup>58</sup> Entrevista a Juan Carlos Palau, ex funcionario del PNR, hoy investigador de la FIP.

<sup>59</sup> Entrevista a Rafael Pardo, ob. cit.

<sup>60</sup> Cfr Francisco Leal B., "Políticas de Seguridad: De Improvisación en Improvisación". En: Leal Buitrago, Francisco (Editor). *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 519-520. También Carlos A. Velásquez R., "La dirección Política de lo Militar: Una necesidad Estratégica", en Revista Análisis Político N° 38, Bogotá: Iepri, Septiembre – Diciembre de 1999.

La ENV fue concebida en la Consejería de Seguridad Nacional, organismo creado para imprimirle dirección política más efectiva a la Estrategia Nacional. Allí confluyeron especialistas en los campos político, económico, social y militar, por lo cual el esfuerzo estatal respecto al conflicto armado pudo ser comprehensivo, evitando problemas anteriores cuando lo político y lo militar tendían a marchar cada uno por su ruta. El primer consejero fue Rafael Pardo quien se había desempeñado como Director del PNR.

Ahora bien, la mayor apuesta de los comienzos de la administración Gaviria estuvo en la promoción de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC)<sup>61</sup>, proceso éste que se había iniciado a finales del gobierno Barco con el movimiento de la "*séptima papeleta*" originado el asesinato de Galán cuando el país entró en una especie de depresión colectiva viendo la salida en la elaboración de una nueva Constitución. El Gobierno vio además que la nueva Carta podría facilitar la terminación de los procesos de paz iniciados por su antecesor, pero también que sería un factor determinante para que los integrantes de la CGSB cambiaran su postura y caminaran hacia la paz.

Con la ANC se quiso pues alcanzar la pacificación del país. Sin embargo, la guerra terminó por imponerse con la CGSB por varias razones entre las que cabe aquí destacar el error estratégico derivado de una errónea interacción entre lo político y lo militar que desembocó en la inoportunidad política con la que se realizó la operación militar sobre Casa Verde.

Debido a los esfuerzos de su antecesor- de cuyos efectos cabe destacar los procesos de paz iniciados, entre otros con el M-

---

<sup>61</sup> Decreto 192 de 1990 (agosto 24): Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Elecciones el 9 de diciembre de 1990 e instalación el 5 de febrero de 1991.

19, y la declaración de una tregua unilateral por parte de las Farc para las elecciones de 1990<sup>62</sup>- Gaviria asumió el poder en un ambiente de optimismo por los resultados de pacificación que se pudieran desprender de la ANC. No obstante, cuatro meses después de su posesión tuvieron lugar dos acontecimientos que conformaron una coyuntura que permite descifrar la lógica subyacente a la evolución del conflicto armado al comienzo de la última década del siglo pasado: en la madrugada del 9 de Diciembre de 1990 casi al mismo tiempo en que se lanzó la "Operación Colombia" sobre Casa Verde, se abrieron las urnas para elegir popularmente los miembros de la ANC.

Para la CGSB –que pasaba por un mal momento político<sup>63</sup> - la convocatoria de la ANC no había pasado desapercibida. El 20 de junio de 1990, emitieron un comunicado en el que solicitan participar en la Asamblea sin ninguna clase de condicionamientos<sup>64</sup>. Esta solicitud la repitieron el 31 de julio en carta dirigida al electo Presidente Gaviria<sup>65</sup>. Y en septiembre, un mes después de posesionado el nuevo Presidente, la CGSB realizó el primer "Congreso Nacional pre-constituyente", en el que, además de reiterar su deseo de participar sin condiciones, impulsan y proponen el temario que "*debería tener*" la ANC<sup>66</sup>.

En el Gobierno el Consejero de Seguridad, Pardo, estimó que lo que estaban haciendo las Farc era "*distanciar la negociación y apostarle al deterioro político del M-19...*"<sup>67</sup>. Lo

<sup>62</sup> A pesar de la "guerra sucia" desatada en el gobierno Barco, y la ruptura de la tregua de 1984 con las Farc en la mayoría de departamentos se destacan los logros. Ver PARDO, Rafael. *De Primera Mano*, Bogotá: CEREC, Grupo Editorial Norma, 1996, pp. 13 – 209.

<sup>63</sup> Con el anuncio de la ANC el EPL el PRT y el Quintín Lame (que también integraban la CGSB) habían empezado a tener conversaciones con el Gobierno y otros aliados políticos en el partido Conservador como Alvaro Leyva. Ver Corporación Observatorio para la Paz, *Guerras Inútiles, Una Historia de las FARC*, Bogotá D.C: Intermedio Editores Ltda. 2009. p 162.

<sup>64</sup> "FARC y ELN pidieron participación en la Constituyente". En: *El Colombiano*, junio 21 de 1990.

<sup>65</sup> Ver: "FARC respaldan opinión del nuevo Mingobierno". En: *El Tiempo*, agosto 3 de 1990. Y; "Habla Manuel Marulanda Vélez comandante de las FARC". En: *Semanario Voz Proletaria*, septiembre 20 de 1990.

<sup>66</sup> "La Asamblea debe ser un hecho de paz". En: *Semanario Voz Proletaria*, octubre 4 de 1990.

<sup>67</sup> PARDO ob. cit., p. 363.

cual tiene sentido si se recuerda que entre las Farc y el M-19 existían celos por el protagonismo político desde las negociaciones de paz del gobierno Betancur<sup>68</sup>. Y que la fuerza política que había adquirido el M-19 al acogerse al proceso de paz era innegable, como quedó en evidencia poco tiempo después en las elecciones de los Constituyentes al alcanzar 19 curules siguiendo en fuerza electoral al Partido Liberal que obtuvo 23, pero superando al Movimiento de Salvación Nacional con 11, al Partido Conservador con 10 y a la U.P. que obtuvo 2<sup>69</sup>.

Muy probablemente dicha estimación gubernamental influyó para que no se hubiera establecido ningún contacto directo con la CGSB antes de las elecciones de la ANC, pese a que, un mes después de su posesión, el Presidente había presentado públicamente los criterios de su política de paz, en los que mostraba la disposición de negociar el acceso de la CGSB a la Asamblea, previa cesación de acciones violentas, proponiendo una "comisión de notables" para que lograra un acuerdo antes del 9 de diciembre, amén del ofrecimiento de acudir a una veeduría internacional<sup>70</sup>. Pero la ausencia de contacto directo sumada a la postura de las Farc de querer participar en la constituyente "sin condiciones" diluyó las posibilidades de negociación.

Las condiciones políticas no eran pues favorables para negociar la participación de las Farc en la ANC y abrieron las puertas para que lo militar tomara la delantera. Durante los meses de octubre y noviembre del 90 las Farc y el Eln estrenaron su alianza realizando ataques a instalaciones militares en Zaragoza, Cáceres y Tarazá donde murió un coronel comandante de batallón. Además, las Farc

---

<sup>68</sup> Cfr. Otty Patiño., Eduardo Chávez., Luz Amparo Jiménez, *Las Farc como actor Político*, Monografía de grado en Ciencia Política con énfasis en resolución de conflictos, Universidad del Valle. Inédita.

<sup>69</sup> Ver Hernán A. Olano *Constitucionalismo Histórico*, Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2002, pp. 188-189.

<sup>70</sup> Ver "Oferta de paz a las FARC y al ELN". En: *El Tiempo*, septiembre 26 de 1990.

exacerbaron los ánimos del país con un atentado dinamitero en el que mataron cinco niños policías cívicos y dos agentes cuando regresaban de una competencia de ciclismo en la carretera Neiva – Algeciras<sup>71</sup>. Por otra parte, hacia mediados de noviembre la 7a Brigada del Ejército había realizado operaciones militares importantes en un área aledaña a Casa Verde<sup>72</sup>, sitio que había evolucionado de “zona desmilitarizada a limbo político”<sup>73</sup> pues durante los ocho años de su duración se habían realizado diálogos sin que desembocaran en un proceso de paz.

Además, recién posesionado, César Gaviria había declarado en un discurso en la Escuela Superior de Guerra “*No hay terrenos vedados para la Fuerza Pública, se cumple el deber sin pedir permiso*”<sup>74</sup>. Todo lo anterior inclinó la balanza hacia la realización de la operación militar en simultánea con las elecciones a la ANC.

Hubo otras razones de orden militar que incidieron en la decisión como la de aplicar el principio de la sorpresa, pero, desde la óptica estratégica ¿fue oportuno el momento político escogido? A pesar de la negativa de la CGSB para participar en la Constituyente hasta la fecha de las elecciones<sup>75</sup>, las posibilidades no se agotaban ese día puesto que así hubiesen aceptado, de todas maneras su participación no se habría podido decidir en las urnas por falta de tiempo, lo que quiere decir que entre el 9 de diciembre/90 y el 5 de febrero/91, fecha de inicio de las sesiones, subsistía un margen de tiempo para tratar de negociar las condiciones de acceso de la guerrilla.

---

<sup>71</sup> Ver primera página de *El Tiempo*, Noviembre 13 de 1990.

<sup>72</sup> Ver “Implacable cacería a las FARC” En: *El Tiempo*, noviembre 15 de 1990, pp. 1A y 3ª.

<sup>73</sup> Ver Rafael Pardo ob. cit., p. 353.

<sup>74</sup> Ibid. p 355.

<sup>75</sup> Cfr. Ibid. pp. 355-63.

Lo cierto es que la fecha en que se decidió la operación militar hace colegir que se presentó una fractura en la interacción político – militar desde el Estado que oscureció el cálculo del mensaje político que iba a dejar el uso de la fuerza militar el mismo día de las elecciones: fue equivalente a decirles que el nuevo país que se buscaba fundar con la nueva Carta Magna no los iba a incluir<sup>76</sup>.

En resumidas cuentas faltó lo que se podría llamar “paciencia estratégica”. Diferente hubiera sido si, de persistir la negativa de la CGSB, se rompe oficialmente la tregua con las Farc - que aunque más en el papel que en la realidad aún estaba vigente<sup>77</sup>- y el ataque se realiza al día siguiente de promulgada la nueva Constitución.

De esa manera, no hubiera quedado duda de la voluntad de paz del Gobierno. Por el contrario, hubiese sido claro que agotadas las posibilidades de negociación no quedaba opción diferente a la aplicación de la fuerza militar. Además, los principales réditos estratégicos consistentes en haber desestabilizado el Estado Mayor de las Farc y haber re-establecido la soberanía estatal, también se hubieran alcanzado si la operación se ejecuta en julio del 91, asestándole así un golpe más certero a la voluntad de lucha de las guerrillas.

En términos de estrategia – que también debe mirar al largo plazo teniendo como referente la pacificación- no son suficientes las razones mencionadas para haber decidido atacar ese 9 de diciembre. Desde el Estado es muy importante sopesar que la legitimidad del uso de la fuerza militar está directamente ligada con la oportunidad política amén de la necesidad y proporcionalidad de los medios

---

<sup>76</sup> Ver Corporación Observatorio para la Paz , ob. cit. p 162.

<sup>77</sup> La tregua firmada por el Gobierno Betancur y las Farc se mantuvo durante el gobierno Barco, declarándola suspendida solo en el departamento del Caquetá en 1987 a raíz de una emboscada de las Farc al Ejército.

utilizados.

Con el paso del tiempo, el ex presidente Gaviria dejó claro que intuyó el error estratégico, pues refiriéndose a la operación sobre Casa Verde dijo:

*"Por lo demás, la decisión sobre esas acciones **fue tomada por el Ministro de Defensa (General Oscar Botero Restrepo) y los Comandantes de Fuerza de manera autónoma.** Cuando asumí mis funciones de Presidente de los colombianos les manifesté al ministro y a sus comandantes que ellas no tenían que pedir permiso para hacer presencia en cualquier parte del territorio nacional. No sé que tan importante era ese asunto de que la Uribe fuera una especie de santuario que venía de la administración Betancur, y que conservamos en la administración Barco, y que tenía un simbolismo que, sin duda, estaba ya agotado. Apenas fui informado esa mañana de la elección sobre las acciones militares, no me molesté porque esa era la regla que yo había establecido. **No me pareció la fecha más afortunada, pero no tenía reclamo que hacer y no lo hice.**"<sup>78</sup>*

Gaviria nunca lo ha dicho, pero no es aventurado colegir que la inoportunidad política con la que se decidió la operación sobre Casa Verde se constituyó en una de las motivaciones centrales para que, después de cuarenta y tres años en que la cartera de Defensa fuera ocupada por el general más antiguo, se designara un Ministro civil, como en efecto ocurrió seis meses después de dicha operación cuando asumió Rafael Pardo. Más importante aún es caer en la cuenta de una paradoja histórica: el Gobierno Gaviria ha sido el que más

---

<sup>78</sup> Ibid. p 163. Se trata de una parte del prólogo al libro de Humberto de la Calle *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*, Editorial Planeta, 2004. Las negrillas son nuestras.

avances institucionales ha logrado para mejorar la conducción político – estratégica de la seguridad, al institucionalizar un proceso de cambio en la tradición del manejo exclusivo de la seguridad en la órbita militar, que no pocas incoherencias había producido entre lo político y lo militar. Pero el error estratégico analizado se atravesó antes de implementar las reformas impidiendo mejores resultados en términos de pacificación. En efecto, la creación de la Consejería de Seguridad Nacional, el nombramiento de un Ministro de Defensa civil, la puesta en marcha de la ENV, fueron decisiones que, exceptuando la primera, se cristalizaron en 1991 cuando ya la operación militar sobre Casa Verde había inducido una dinámica bélica que obstaculizó la pacificación que se quiso lograr<sup>79</sup>.

#### 5. Vuelta atrás con funestas consecuencias

Con la presidencia de Ernesto Samper (1994-98) prácticamente se vinieron al suelo los esfuerzos de pacificación realizados por todos los gobiernos que le antecedieron. La crisis de legitimidad del Presidente en particular y del Régimen Político en general desatada con el proceso ocho mil marcó una coyuntura política cuyos efectos fueron capitalizados a su favor por las Farc (también por el Eln y las Auc). Hasta tal punto fue así, que el cuatrienio marcó un antes y un después en la balanza estratégica de la confrontación, facilitándole a las Farc llegar a las posteriores negociaciones de paz en el Caguán en la más evidente posición de fuerza que han tenido en toda su historia. Es que en el lapso del Gobierno Samper esa guerrilla encontró la oportunidad más propicia para hacerse a la iniciativa

---

<sup>79</sup> En 1990 las Farc realizaron 280 acciones afectando 120 municipios, en 1991 (después de Casa Verde) las acciones fueron 668 afectando 243 municipios, lo que quiere decir que el aumento de la violencia de las Farc fue del 139%, mientras que el año inmediatamente anterior el aumento había sido del 30% aproximadamente (Cifras tomadas del INDH 2003 ob.cit).

estratégica y avanzar de manera patente hacia las metas de poder trazadas en sus conferencias.

Otros analistas han visto como motor impulsor de los avances de las Farc durante dicho lapso o el aumento de sus finanzas por el crecimiento de los cultivos ilícitos<sup>80</sup> o la puesta en marcha de la "nueva forma de operar" acordada en la octava conferencia<sup>81</sup>. Esas estimaciones, no obstante ser válidas, muestran un cuadro bastante incompleto si no se tiene en mente el contexto de la coyuntura política producida por el ocho mil que al mismo tiempo gravitó negativamente en la legitimidad del Estado y en la motivación de combate de las FF.MM, y positivamente en la de las Farc. Veamos.

Desde los comienzos de su mandato Samper mostró una actitud proclive a emprender negociaciones de paz con las Farc pese a la ruptura de las negociaciones de Caracas y Tlaxcala durante el gobierno Gaviria. Pero el paulatino aumento de su déficit de legitimidad por el proceso ocho mil, abrió las puertas para que las presiones de los mandos militares – en especial del General Bedoya – forzaran un cambio de posición del Gobierno que habrías sido interpretado por las Farc como debilidad política de todo el Régimen Político.

En efecto, el ocho mil empezó a incidir con fuerza la agenda pública a partir del 20 de abril de 1995 cuando la Fiscalía ordena la captura del ex senador Eduardo Mestre muy cercano a la campaña de Samper a la presidencia. Además anunció la apertura formal de investigación contra ocho congresistas y el Contralor David Turbay por recibir dineros del Cartel de Cali. Ante el escándalo y quizás en un intento por mitigarlo, el 17 de mayo Samper anunció la propuesta de

---

<sup>80</sup> Ver Rafael Pardo. *La Historia de las Guerras*. Bogotá: Ediciones B Colombia S.A, 2004, p. 532.

<sup>81</sup> Ver Alfredo Rangel. "Las FARC – EP: Una mirada actual". En: DEAS y LLORENTE (Comp), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: CEREC, Uniandes, 1999 p 48.

despejar el municipio de La Uribe para iniciar diálogos de paz con las Farc, lo cual, - por la carga simbólica de la operación Casa Verde -, fue rechazado por el Comandante del Ejército, General Harold Bedoya mediante la filtración del memorando "Consideraciones sobre eventual orden de desmilitarizar municipio de Uribe" a la Revista Semana que lo publicó con el dicente titular en carátula de "Ruido de Sables"<sup>82</sup>.

Pero más allá del impacto mediático lo que se evidenció fue una grieta en la conducción político - estratégica del conflicto desde el Estado que gravitó a lo largo de todo el período Samper. Así las cosas, del ocho mil se derivó la reapertura de la fractura en la necesaria interacción político- militar, esta vez potenciada por el problema ético del Presidente: en su fuero interno una buena proporción de los mandos militares no aceptó la dirección<sup>83</sup> de un presidente sobre el que recaían fundadas sospechas de llegar a la presidencia apoyado con dineros del cartel de Cali<sup>84</sup>.

Lo anterior produjo un vacío estratégico que colocó el rumbo del conflicto armado a favor de las Farc. Fue tal el vacío que durante el Gobierno Samper no hubo Estrategia de Seguridad Nacional, pues la ENV del Gobierno Gaviria se convirtió en una de "Seguridad Ciudadana". Aún más, la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad se fue diluyendo por falta de trabajo hasta que desapareció cuando quedó prácticamente subsumida por la de paz<sup>85</sup>.

Lo cierto es que la proyección política de la seguridad quedó nuevamente en manos del Ministerio de Defensa. Pero desde allí tampoco se pudo proveer adecuadamente porque, además

<sup>82</sup> Ver detalles en: Edgar Téllez y Álvaro Sánchez, *Ruido de Sables*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A. 2003, pp. 247 - 252.

<sup>83</sup> Cfr SAMPER, Ernesto. *Aquí estoy y aquí me quedo*. Bogotá: El Ancora Editores, 2000, pp. 174 - 186.

<sup>84</sup> El autor dirigió las operaciones de inteligencia que le aportaron a la Fiscalía abundantes pruebas documentales que sirvieron de base para adelantar el proceso ocho mil, lo cual fue informado en detalle al alto mando militar desde julio de 1994.

<sup>85</sup> Cfr LEAL Francisco, *La Seguridad Nacional a la deriva*, Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A, 2002, p. 115.

de la postura negativa de buena parte de la línea de mando militar hacia la dirección política, el segundo Ministro de Defensa civil (Fernando Botero) tuvo que renunciar al año de posesionado para defenderse de las acusaciones del ocho mil. Luego vinieron tres ministros más que a duras penas lograron mantener, en la forma más no en el fondo, el criterio de la subordinación militar al poder civil.

Y para empeorar el panorama, el vacío estratégico trató de ser llenado por el general Bedoya, quien con una visión política equivocada derivó una estrategia militar del mismo cariz que alimentó la motivación de combate de las Farc. Hasta tal punto fue así que no es aventurado afirmar que en el campo de la Seguridad Nacional, en particular el Ejército y en general el Gobierno, se limitaron a reaccionar ante las acciones guerrilleras. En otras palabras, a actuar al son impuesto por el enemigo durante todo un cuatrienio.

Es que el desfase estratégico en la cúpula del Estado fue explotado por las Farc quienes paulatinamente se apropiaron de la iniciativa estratégica al mismo tiempo en que se incrementaba la debilidad política del Gobierno por el problema de legitimidad. El hecho es que Inicialmente "hablaron duro" en lo político para luego hacerlo en lo militar. Por ejemplo, a raíz de la designación de Colombia, por turno, para presidir el movimiento de los países "No Alineados" declararon:

*"El doctor Ernesto Samper Pizano no tiene autoridad moral para presidir el movimiento de los Países No Alineados, porque la campaña electoral que lo llevó a la Presidencia de la República fue financiada por los dineros del narcotráfico. Por ello, tres de sus más*

*importantes colaboradores ya están en la cárcel y las investigaciones continúan”<sup>86</sup>.*

Ahora bien, las Farc no eran las únicas que en ese entonces criticaban el problema de legitimidad del Gobierno. Un personaje libre de cualquier sospecha de proclividad hacia las guerrillas, como Álvaro Gómez Hurtado<sup>87</sup>, escribió en *El Nuevo Siglo* unos editoriales que analizaban con agudeza la situación política del momento. Veamos un fragmento de uno de los últimos que escribió antes de caer asesinado a comienzos de noviembre de 1995:

***No cae y no puede quedarse***

*La política colombiana está encerrada entre dos proposiciones contradictorias e igualmente válidas. La primera, que el presidente Samper no se cae. No hay nadie conspirando para derrocarlo: ni los militares, ni los sindicatos, ni la oposición partidista –que no existe–, ni los gremios (todavía). Tampoco la Iglesia o las universidades, que han perdido su voluntad de presencia en el escenario de la vida pública.*

*La segunda proposición, igualmente cierta, es que el Presidente no se puede quedar. Esto no marcha. No hay mando. No se espera ningún acto de gobierno, así sea en el campo puramente administrativo. Lo que se registra a diario es un fenómeno persistente y general de decadencia. Esa contradicción flagrante de que esto sigue y de que no hay nada que hacer, y al mismo tiempo la convicción universal de que esto no*

---

<sup>86</sup> Declaración de las Farc-Ep a propósito de la cumbre de los Países No Alineados, octubre 2 de 1995.

<sup>87</sup> Político Conservador, líder del Movimiento de Salvación Nacional. Después de ocupar importantes cargos públicos por elección popular y nombramiento, le correspondió, por elección popular, ejercer como copresidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y luego continuó dirigiendo el diario *El Nuevo Siglo*. Murió asesinado y al momento de su sepelio recibió honores de ex presidente pues hubo consenso nacional en que su talante de estadista lo hizo merecedor a ello.

*puede seguir y de que hay un deber moral de hacer algo, está conduciendo a la desesperanza (...)<sup>88</sup>*

Luego las Farc se “hacen sentir” en lo militar en simultánea con el agravamiento y extensión de la crisis del ocho mil. En efecto, durante el primer semestre de 1996 se agudizó el problema con la “confesión” de Botero y la denuncia penal del Fiscal General contra el Presidente Samper<sup>89</sup>. Y la solución que se le quiso dar empeoró la crisis cuando en junio la Cámara de Representantes aprobó un auto inhibitorio a favor del Presidente. Es decir, en lo político fue soslayada su responsabilidad y en lo penal no fue declarado ni culpable ni inocente. Esto extendió la crisis al Régimen Político toda vez que en amplios sectores de la opinión (incluyendo a las Farc) quedó la percepción de que la verdad procesal no reflejó la verdad real debido, entre otras razones, al alto grado de penetración de la mafia también en el órgano legislativo.

Lo cierto es que mientras lo antes descrito sucedía las Farc detectaron el entorno político adecuado para hacerse sentir “hablando duro” tanto ya no solo en lo político sino también en lo militar. Por esta razón, poco tiempo después de la “confesión” de Botero afirman en un comunicado que “¡El presidente debe renunciar!”<sup>90</sup>. Y en abril del mismo año, después de realizar acciones subversivas en nueve departamentos, cayeron muertos 31 militares durante una emboscada en Puerres Nariño<sup>91</sup>.

La reacción no se hizo esperar pero con un enfoque erróneo por su inoportunidad política. El Comandante del Ejército, general Bedoya, decidió promover con especial énfasis el

<sup>88</sup> Tomado del editorial de *El Nuevo Siglo* del 9 de octubre de 1995.

<sup>89</sup> Ver Cronología en: *Síntesis '97*, Fundación Social, IEPRI, mayo de 1997.

<sup>90</sup> Comunicado del Secretariado de las Farc, febrero 11 de 1996.

<sup>91</sup> Ver *Síntesis 97* ob.cit.

discurso de la "narco-guerrilla" - incluyendo el lanzamiento del libro "El Cartel de las FARC"- y centrar la prioridad operacional en cortar las fuentes de finanzas de esa guerrilla provenientes de los cultivos de coca en el sur del país. Prioridad esta que, no obstante su importancia, se dio en el momento político menos oportuno puesto que la institución castrense actuaba en el marco de un Gobierno cuya campaña fue apoyada sensiblemente por los dineros de la mafia de Cali. Quedaba así el mensaje de que los dineros ilícitos de la droga eran problemáticos y reprochables cuando iba a los bolsillos de los campesinos cocaleros y a las arcas de las Farc, pero no cuando apoyaban campañas políticas.

¿Cuál fue su resultado de las operaciones militares derivadas de la prioridad operacional asignada por Bedoya? En esencia tal posicionamiento político de las Farc entre los campesinos cocaleros, que les serviría para visualizar la posibilidad de un nuevo estado con su soberanía en el sur del país<sup>92</sup>. Lo cierto es que ninguno de los políticos del momento, habría podido darse el lujo de movilizar tanto campesino cocalero como "ayudaron" a lograr las Farc en el Caquetá, Putumayo y Guaviare en reacción a la represión militar<sup>93</sup>. La culminación de las tensiones suscitadas quedó resumida en un noticiero de televisión en el que la opinión pública observó militares tratando mal a periodistas que cubrían el evento y reprimiendo a los campesinos que en marchas de protesta buscaban llegar a Florencia.

Bajo esas circunstancias, las Farc aprovecharon el momento político y la noche del 29 de agosto lanzaron la ofensiva militar de mayores características cualitativas en toda su historia<sup>94</sup>. Aquella que inició con veintiséis ataques en

---

<sup>92</sup> La Zona de Distensión que más adelante obtuvieron del gobierno Pastrana coincide con el área donde tuvieron lugar las marchas campesinas de protesta.

<sup>93</sup> Cf Ricardo Peñaranda. "Movilización y protesta popular en el tiempo de la crisis". En: Síntesis '97 ob. cit., pp. 36-37.

<sup>94</sup> En lo cuantitativo no fue sensible el aumento de acciones violentas puesto que entre 1995 y 1996 solo aumentaron en un 16% (con base en el INDH ob. cit., p. 53), lejos del porcentaje de aumento a raíz de la operación Casa Verde mencionado

distintas zonas en simultánea con el asalto a la base militar de "Las Delicias" - donde acabaron con una compañía pues murieron 2 oficiales, 7 suboficiales y 18 soldados, y se llevaron vivos más de 60 uniformados - que siguió con los descalabros de "La Carpa", "San Juanito", "Patascoy", "El Billar" y "Miraflores", para solo mencionar los de mayor impacto, y culminaron con la toma de Mitú, primera vez que asaltaban una capital de departamento tratando así de inaugurar el paso de la "guerra de movimientos" a la "guerra de posiciones".

Lo cierto es que pese a que la reacción de las FF.MM.- estrenando mandos militares- a raíz de la toma de Mitú marcó el comienzo del descenso de la curva ascendente que traían las Farc, con la ofensiva descrita colocaron, en varios sectores de opinión - nacional e internacional- , serias dudas sobre la capacidad militar del Estado. Claro está que pocas personas en esos sectores vieron el trasfondo de desmoralización de las tropas por la ilegitimidad del Régimen Político.

De cualquier manera el mayor impacto de la descrita ofensiva fue el de llegar a tener en sus manos cerca de 450 hombres de la Fuerza Pública que las Farc no dudaron en llamar "prisioneros de guerra"<sup>95</sup>, lo cual evidenció al mismo tiempo la fuerza de la guerrilla y la desmoralización del ejército<sup>96</sup>. Fue esta una de las razones que llevaron al Comandante General de las FF.MMs del siguiente gobierno, General Fernando Tapias, a decirle al recién posesionado Presidente Pastrana: "*La democracia está en peligro y las FF.MM. en cuidados intensivos*"<sup>97</sup>.

---

en apartado anterior (145%). Sin embargo no cabe duda que en lo cualitativo, por su impacto en la moral de combate del oponente y en la opinión pública, la ofensiva fue la más grande. Cabría plantear la hipótesis de que cuando las FARC se sienten fuertes políticamente disminuyen sus acciones en cantidad pero aumentan la calidad y viceversa.

<sup>95</sup> Los diez cuadros de mando secuestrados y puestos en libertad el pasado 2 de abril de 2012 fueron tomados como rehenes en la ofensiva descrita.

<sup>96</sup> Cfr. entrevista al General Fernando Tapias en OROZCO, Cecilia. *¿Y ahora qué?* Bogotá: El Áncora edit., 2002, p. 38.

<sup>97</sup> Ver Andrés Pastrana, *La Palabra Bajo Fuego*. Bogotá: Planeta, 2005, p. 92.

El punto es que todo lo anterior incidió para que los incentivos de las guerrillas se enfocaran en el logro de mayores avances en sus propósitos de llegar al poder. Los réditos que obtuvieron simbolizados con la “ceremonia” de entrega unilateral de rehenes uniformados en Cartagena del Chairá hablan por sí solos<sup>98</sup>. Desde su perspectiva los jefes guerrilleros tenían razones para sentirse optimistas, paradójicamente respaldados desde EE.UU. donde la Agencia de Inteligencia del Departamento de Defensa y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos llegaron a afirmar en 1998 que las FF.MM colombianas estaban perdiendo la guerra ante las Farc y que éstas podrían triunfar en cinco años. Esto marcó el comienzo del mayor involucramiento de la potencia del norte en el conflicto armado colombiano.

Corroborando el vacío estratégico que caracterizó al Gobierno Samper, son dicientes las palabras del asesor de la Consejería de Seguridad Nacional de esa administración, Alfredo Rangel:

*“...Entonces eso fue lo que siempre marcó la reducción de la incidencia del poder civil sobre el Ministerio de Defensa debido al proceso ocho mil. Ese proceso renovó el protagonismo y la autonomía de los militares en materia de seguridad, y eso pues obviamente ocasionó esa descoordinación con la Consejería de Paz y frente a una ausencia casi total de la Consejería de Seguridad.”<sup>99</sup>*

Fue tal el desfase estratégico, que durante el período en comento se dio la paradoja de que mientras las Farc

---

<sup>98</sup> Producto del Acuerdo de Remolinos del Caguán se realizó una ceremonia en Cartagena del Chairá en la que, previo canto de los himnos de Colombia y de las Farc - por parte de soldados en formación militar “a órdenes” de un guerrillero-, entregaron unilateralmente setenta soldados que habían caído en sus manos en el asalto a las Delicias y otro en el Chocó, frente a medios de comunicación y testigos nacionales e internacionales ante quienes se mostraron como respetuosos del DIH. Tan seguros de su avance se percibían las Farc que incluso declararon que sería la última vez que hacían entrega unilateral de “prisioneros de guerra”.

<sup>99</sup> Entrevista a Alfredo Rangel, octubre de 2008.

avanzaban ostensiblemente hacia el logro de sus propósitos, el Gobierno se preocupó mucho más por realzar y empoderar a la figura del Alto Comisionado para la Paz que por mantener a la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional cumpliendo con sus funciones.

La fuerza de las Farc quedó pues en evidencia y con ella llegaron a los meses previos al inicio de las negociaciones del Caguán pese al avance paramilitar que, contrario a lo que muchos pudieron pensar, lo que hizo fue radicalizar y potenciar a la guerrilla. Salvo por la efectiva reacción de las FF.MM a raíz del asalto a Mitú, no tenían razones para percibir menguada su fuerza.

El punto a resaltar aquí es que el proceso de paz del Caguán se emprendió bajo unas condiciones político-estratégicas que, objetivamente, no permitían prever un buen resultado dadas las actitudes y expectativas de los actores enfrentados en los meses previos al inicio oficial de las negociaciones. Mientras las de las Farc eran, como mínimo, una ambiciosa negociación para lograr una alta cuota de poder político, las del candidato y luego Presidente Pastrana (1998-2002) – atendiendo la presión del “Mandato Ciudadano por la Paz”<sup>100</sup>– eran las de lograr sentar en la mesa de negociaciones a la guerrilla rompiendo la barrera de desconfianza acumulada en el tiempo.

---

<sup>100</sup> Al mismo tiempo con las elecciones locales de octubre de 1997 se introdujo un tarjetón con el siguiente contenido: Voto por la paz la vida y la libertad. Me comprometo a ser constructor de paz y justicia social, a proteger la vida y a rechazar toda acción violenta y acojo el Mandato de los niños por la paz. Exijo a los actores del conflicto armado:

- No más guerra: resuelvan pacíficamente el conflicto armado.
- No más atrocidades: respeten el derecho internacional humanitario.
- No vinculen menores de 18 años a la guerra.
- No asesinen.
- No secuestren personas.
- No desaparezcan personas.
- No ataquen a la población civil ni la desplacen por la fuerza.
- No vinculen civiles al conflicto armado. *Cerca de 10 millones de colombianos votaron a favor.*

Y para romper esa desconfianza adquirió compromisos frente a la opinión pública y a las Farc<sup>101</sup>, que lo colocaron en una posición desventajosa para el arranque de la negociación. Un hecho que habla elocuentemente fue la reunión -siendo ya presidente electo- con Marulanda el 9 de julio de 1998: *“una relación con visos de igualdad entre el Presidente del país y el máximo jefe guerrillero era, sin duda alguna, el más grande reconocimiento a la insurgencia y como tal lo entendieron las Farc...”*<sup>102</sup>. Lo que, al parecer, no entendió Pastrana fue que la generación de confianza era importante pero altamente insuficiente con un adversario en posición de fuerza por lo logrado en los años inmediatamente anteriores, lo que implicaba que las Farc no se percibían en situación de inferioridad frente al Estado.

La verdad es que en lo militar la correlación de fuerzas desde el ángulo cualitativo era desventajosa para el Estado colombiano. Esto demandaba o bien retardar el comienzo de las negociaciones hasta colocar esa balanza a favor del Gobierno, y de cualquier manera que hubiera sido, diseñar una estrategia político – militar de alto calado para alcanzar la terminación del conflicto. Pero, por los afanes electorales no se pensó en la necesidad de retardar la negociación y el asunto se acometió teniendo claridad solo en las generalidades de la Estrategia. En efecto, en el discurso del Hotel Tequendama – pronunciado una semana después de la primera vuelta - los “qué” estaban definidos, pero lo medular constituido por el “cómo”, prácticamente no se había planeado<sup>103</sup>.

Un ejemplo ilustrativo de la insuficiencia del “cómo” es el manejo dado a la reforma política que se mostraba prioritaria

---

<sup>101</sup> Por ejemplo, en la reunión de quien iba a ser comisionado de paz en vísperas de la 2ª vuelta de donde provino la foto publicada en los medios de Marulanda luciendo en su muñeca el reloj de la campaña.

<sup>102</sup> León Valencia, *Adiós a la política, bienvenida la Guerra*. Bogotá: Intermedio Editores, 2002, p. 35.

<sup>103</sup> Ver Andrés Pastrana, ob. cit. pp. 48-52. La afirmación se hace porque inmediatamente antes del discurso los asesores de paz no se habían puesto de acuerdo en el enfoque principal que debía tener la estrategia.

tal y como lo hizo ver Pastrana en el mencionado discurso del Tequendama. Por esta razón, el primer presidente del órgano legislativo y miembro destacado de la coalición de gobierno, Fabio Valencia Cossio, dijo en su discurso de posesión en agosto del 98: "*O cambiamos o nos cambian*". Y ni lo uno ni lo otro. De haberse acometido desde el primer año de gobierno<sup>104</sup>, se hubiera contado con mayor fuerza política- que es la decisiva en conflictos armados internos e irregulares- para sentarse en la mesa de negociación con la guerrilla.

Si en un campo específico de la política, el Gobierno no ejerció una adecuada conducción ¿qué decir de lo político – militar, cuyo acople era mucho más difícil? Se trataba de responder a complejos interrogantes: ¿Cómo manejar la negociación de paz sin cese al fuego, es decir, dentro de la guerra, impidiendo que ésta se constituyera en obstáculo insalvable para la primera? ¿Cómo recuperar la moral de combate de las FF.MM de tal manera que se constituyeran en un factor suficientemente disuasivo sin que se les percibiera actuando en vía contraria a la voluntad de paz del gobierno? ¿Qué hacer para que el problema paramilitar no se atravesara como palo en la rueda del proceso?

No obstante todo lo anterior, hay que reconocer que el enfoque inicial del Plan Colombia (que en realidad se constituyó en la Política de Seguridad del gobierno Pastrana) sí fue coherente con la ambientación del proceso de paz, pues el esfuerzo principal se orientaba a la rehabilitación social de las zonas afectadas por la siembra de coca y llamaba a los países desarrollados a "*ayudarnos a ejecutar una especie de 'Plan Marshall' para Colombia*"<sup>105</sup>. Y bajo esas

---

<sup>104</sup> La reforma nunca se hizo. Solo trató de acometerse en abril de 2000 a raíz del "Pomaricaso" cuando el Presidente anunció la convocatoria a un referendo para revocar el Legislativo y enfrentar la corrupción, pero el intento fracasó por falta de respaldo político.

<sup>105</sup> Ver Andrés Pastrana. "Una política de paz para el cambio". En: *Hechos de Paz*, tomo I: 1998-1999, Bogotá: Imprenta Nacional, p. 21.

premisas fue presentado en Puerto Wilches a finales de 1998, lo cual enviaba un mensaje positivo a la contraparte pues la visión del problema era cercana a la suya; tanto así que invitaba a las Farc a participar en su ejecución<sup>106</sup>. De esta manera ligaba el problema de la paz al del narcotráfico, priorizando lo primero. En esto estuvieron inicialmente de acuerdo los EE.UU.<sup>107</sup> y otros países europeos en los que el Presidente había ya empezado a desplegar su “diplomacia por la paz”<sup>108</sup>.

Sin embargo, más adelante el esfuerzo principal del Plan Colombia se cambió a lo militar y policivo por factores políticos y económicos que hicieron necesario un mayor apoyo económico de los EE.UU. cuyo gobierno terminó imponiendo el cambio de prioridad, entre otras razones por el asesinato de tres indigenistas estadounidenses por parte de miembros de las Farc cuando recién arrancaba el proceso del Caguán y la negativa de los jefes de la guerrilla a entregar los responsables a las autoridades.

Lo cierto es que lo acontecido durante los años previos al inicio de las negociaciones del Caguán nos permiten afirmar que fue un lapso en el que, directa e indirectamente, las Farc tuvieron amplio reconocimiento como un factor de poder político, lo cual contó para ambientar la negociación. Pero los jefes guerrilleros se equivocaron al soslayar el hecho de que un Gobierno ilegítimo como el de Samper no implicaba que el Estado como un todo también lo fuera, y por esto llegaron al inicio de las negociaciones percibiéndose como un “Estado en gestación”<sup>109</sup> que se sentaba a negociar con uno “decadente”.

---

<sup>106</sup> Ver Fernando Cepeda, “El segundo mandato de Bush”. En: *Revista Javeriana* N° 711, ene –feb 2005, p. 20.

<sup>107</sup> Funcionarios del Departamento de Estado se habían reunido con delegados de las Farc en Costa Rica, lo cual corrobora el apoyo inicial de EE.UU. al proceso de paz. Aún más, de acuerdo a una crónica publicada en [www.semana.com](http://www.semana.com) (12/06/2007) según el ex presidente Pastrana el despeje de la zona de distensión fue una exigencia de Bill Clinton para apoyar con dinero el Plan Colombia.

<sup>108</sup> Ver Juan Tokatlian. “Las diplomacias por la paz”. En LEAL y CAMACHO (compiladores) *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá: IEPRI, Fescol, Cerec, agosto de 1999, pp. 299-344.

<sup>109</sup> Ver entrevista a “Simón Trinidad” en *Tiempos del Mundo*, octubre 01 de 2001

Lo cual, claro está, no iba a ser aceptado por el establecimiento colombiano ni por la opinión pública y así se traslució en las actitudes de rechazo a las Farc que paulatinamente fueron saliendo a flote desde el comienzo de las negociaciones.

Y “lo que mal empieza mal acaba”. Con el paso del tiempo se fue haciendo evidente que las condiciones de arranque incidieron primero en el atascamiento y, sumadas a la pérdida de credibilidad en las negociaciones, en su rompimiento. La mayoría de los desencuentros y congelamientos se generaron por asuntos procedimentales relacionados con el uso que le daban las Farc a la zona de distensión, la verificación de lo que allí acontecía y cuestiones relativas al problema paramilitar. De esta manera se le quitó el espacio a la negociación política que se pudiera derivar de las propuestas sobre la mesa.

Es más, cuando quiera se avanzaba en algo, algún hecho violento de la guerrilla lo hacía retroceder<sup>110</sup>, sin manera de reclamarle puesto que fuera de la zona de distensión no había cese de hostilidades. Por otro lado, desde el comienzo cada evento fue entendido por las Farc como el escenario para mostrarse ante la comunidad internacional y la opinión nacional como un “ejército irregular beligerante”.

Pero se excedieron en optimismo y al momento del rompimiento de las negociaciones las Farc estaban sensiblemente debilitadas en lo político por su actitud y otras maniobras políticas del gobierno y en lo militar por efectos del Plan Colombia. Es que durante las negociaciones se dio un proceso no muy evidente pero sí real de debilitamiento progresivo, principalmente en lo político, con obvias consecuencias en lo militar. Por esta razón ni durante las

---

<sup>110</sup> Cfr. Andrés Pastrana, *La Palabra Bajo Fuego*, Bogotá : Planeta, 2005, p 424.

negociaciones del Caguán ni después de su rompimiento las Farc pudieron volver a realizar acciones similares en calidad militar como aquellas de “las Delicias”, “Patascoy” o “el Billar” del período Samper.

6. Se cierra la fractura estratégica a favor de lo coercitivo.

La elección de Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República (2002-2010) evidenció el impacto de la deslegitimación y ruptura del proceso del Caguán. El fracaso en la negociación sumergió a amplios sectores de opinión en un clima tanto de desesperanza por el futuro como de temor hacia las Farc que facilitó la elección de Uribe, único candidato del momento con un discurso que privilegiaba la salida militar al conflicto armado.

Es de subrayar que públicamente Uribe se opuso desde el comienzo a la forma como se realizaban las negociaciones empezando por la concesión de la “zona de distensión” en la que nunca se hizo presente a diferencia de sus contendores en la campaña presidencial. Tal escenario disparó la interiorización del tema de la seguridad “en la conciencia ciudadana, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública”<sup>111</sup>.

Lo anterior sumado al atentado de las Farc contra el Palacio de Nariño y la Escuela Militar de Cadetes al mismo tiempo en que se realizaba la ceremonia de posesión del nuevo mandatario, conformó un escenario de guerra sin ambages. De ahí el lenguaje que empezó a utilizar el nuevo Presidente para referirse a las Farc, que además de exteriorizar e incentivar la aversión, suscitó la expectativa de que durante su mandato se derrotaría a las guerrillas por la fuerza de las armas.

---

<sup>111</sup> Francisco Leal B, “La política de seguridad democrática 2002 – 2005”. Dossier- 4 años del gobierno Uribe: balance y perspectivas. En Análisis Político, No. 57, mayo-agosto, 2006, p. 4.

Una vez posesionado, Uribe condicionó cualquier intento de negociación a la declaratoria previa de un cese unilateral de hostilidades por parte de los grupos armados ilegales. Los grupos guerrilleros rechazaron el condicionamiento mientras que los paramilitares respondieron afirmativamente, lo cual se cristalizó en una reunión sostenida entre el Alto Comisionado para la Paz y varios jefes paramilitares el 12 de noviembre de 2002. Esto marcó el inicio de unas negociaciones con los distintos grupos paramilitares que operaban en el país que concluiría oficialmente en el año 2006 cuando 31.671 miembros de estos grupos terminaron su proceso de desarme y desmovilización<sup>112</sup>.

Lo cierto es que las nuevas orientaciones presidenciales representaron una marcada ruptura con el tratamiento dado al conflicto armado por el gobierno anterior y, en general, con el criterio de negociar en medio del conflicto aplicado desde la administración Gaviria. El progresivo aumento del capital político del Presidente Uribe y la imagen de unas "Farc fuertes" que habían engañado al país, ofrecían un espacio óptimo para que los mencionados condicionamientos se legitimaran, y en últimas para que, bajo la denominación de Política de Seguridad Democrática (PSD)<sup>113</sup> con su derivado Plan de Guerra ("Plan Patriota"), prácticamente se les declara la guerra a los grupos subversivos, especialmente a las Farc.

Ante la ofensiva desatada por el Gobierno, las Farc reaccionaron aplicando una estrategia con sus componentes político y militar. El primero abarcó, principalmente pero no solamente, gestiones y contactos hacia el interior y el exterior

---

<sup>112</sup> Estas labores con los grupos paramilitares son llevadas a cabo por el Alto Comisionado para la Paz, el psiquiatra Luis Carlos Restrepo Ramírez (Decreto 1809 de 2002).

<sup>113</sup> Ministerio de Defensa Nacional (2003), Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Para ello se establecieron seis líneas de acción que también pueden considerarse objetivos estratégicos: (i) coordinar la acción del Estado, (ii) fortalecer las instituciones del Estado, (iii) consolidar el control del territorio nacional, (iv) proteger a la población y a la infraestructura de la Nación, (v) cooperar para la seguridad de todos y (vi) comunicar las políticas y acciones del Estado.

del país bajo la sombrilla de lograr un "Acuerdo Humanitario" con el Gobierno para la puesta en libertad de los rehenes militares y policiales que habían caído en sus manos durante la exitosa ofensiva que lanzaron durante el gobierno Samper. El componente militar consistió en un repliegue general - complementado con tenues contraofensivas - orientado al desgaste físico y psicológico de la Fuerza Pública con la intención de desinflar las expectativas de una derrota militar.

Pero el punto a destacar es que amplios sectores de la sociedad se unieron en torno a un gobierno cuya Estrategia para darle solución al conflicto armado fue la PSD, en cuya ejecución se privilegió el componente militar (o coercitivo). Hasta tal punto fue así que, en especial durante su primer período, el Presidente asumió directamente el mando de las FF.MM. llegando incluso a comunicarse y emitir órdenes directas a los escalones intermedios de las estructuras militares.

Por otra parte cabe llamar la atención en que, pese a que su "política bandera" fue la seguridad, el gobierno Uribe no actuó en la dirección de re-establecer o mejorar el diseño institucional para la toma de decisiones en este campo. Por esto el texto de la PSD no se elaboró en el Palacio de Nariño sino en el Ministerio de Defensa encabezado por Martha Lucía Ramírez y fue publicado diez meses después de posesionado Uribe. En el documento se lee en la frase final de la presentación firmada por el Presidente: *"...Frente al terrorismo solo puede haber una respuesta: derrotarlo..."*<sup>114</sup>. Con relación al Plan Colombia, la PSD profundizó la tendencia de la política antinarcóticos a cimentarla en la fumigación de cultivos y en la modernización y fortalecimiento de las

---

<sup>114</sup> Ibid, pp 5-6.

Fuerzas Armadas colombianas con la cooperación y asesoría de Estados Unidos<sup>115</sup>.

No obstante, ante la imposibilidad de dejar de lado el componente político (o persuasivo) que toda Estrategia contiene, asumió tres posiciones que ubicaron lo político como apéndice de lo militar. En primer lugar buscó internacionalizar más el conflicto retomando la campaña iniciada por el gobierno Pastrana de hacer incluir a las Farc en las listas de terroristas de la Unión Europea y Canadá (EE.UU. lo había hecho desde 1997), propendiendo por extenderla a los países latinoamericanos donde no logró satisfactoriamente el cometido. El propósito fue claro: el progresivo involucramiento, pero siempre bajo su visión, de terceros actores que le permitieran ahogar políticamente a las Farc y legitimar la guerra.

En segundo lugar, y previa invitación a la ONU como facilitador de cualquier proceso para la búsqueda de la paz o la reducción de la guerra, estipuló como principio la no negociación en medio del conflicto. De esta manera rompió la costumbre que venía desde los procesos de Caracas y Tlaxcala, interpretada por las guerrillas como síntoma de debilidad estatal, al tiempo en que envió un mensaje muy claro: la iniciativa debería ser del grupo armado ilegal y, una vez corroborada, el Gobierno tomaría la decisión sobre un posible proceso.

Y en tercer lugar se enfrascó en un debate que a todas luces resultó desconectado con la realidad del conflicto pero que le permitió echar en un mismo saco y sin distingo a todos los grupos armados ilegales y de paso convertirse en el aliado principal de los EE.UU. en su guerra antiterrorista: la negación de un "conflicto armado" en el país y su reemplazo

---

<sup>115</sup> Cfr Diana M Rojas, "Balance de la política internacional del gobierno Uribe", en revista Análisis Político n 57, Bogotá, IEPRI, 2006 pp 53-55.

por el concepto de "amenaza terrorista"<sup>116</sup>. Esto último se constituyó en la principal premisa conceptual de apoyo a la estrategia gubernamental. El Presidente fue persistente en borrar del imaginario colectivo cualquier viso de connotación política que pudiese tener la violencia ejercida por las Farc y en esta lógica dispuso incluso eliminar del léxico oficial el término de conflicto armado, argumentando que lo que había en el país era una amenaza terrorista contra una democracia que se había venido profundizando<sup>117</sup>.

De esta forma pretendió hacer innecesario el componente político persuasivo que toda Estrategia para afrontar un conflicto armado puede tener. Parece ser que no cayó en la cuenta de que asumir el ingrediente político de la confrontación no equivale a otorgarle legitimidad al oponente y que las acciones militares inevitablemente tienen proyección política: si son ejecutadas en concordancia con el contexto y la oportunidad política tienden a acercar la terminación del conflicto, si no, tienden a prolongarlo innecesariamente. Es que pretender conducir la guerra sin dirección política asertiva tiende a convertir en fin de la guerra no la paz sino la guerra misma<sup>118</sup>.

Algunos analistas<sup>119</sup> señalaron en su momento que el Presidente nunca habló de derrotar militarmente a las Farc, lo cual es cierto si se lee el "Manifiesto Democrático" utilizado en su primera campaña<sup>120</sup>. No obstante, su política desmintió lo escrito en dicho documento pues, por ejemplo, además del

---

<sup>116</sup> Por ejemplo, el 19 de junio de 2003 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el presidente Uribe manifestó que: "He dicho que no reconozco en los grupos violentos de Colombia la condición de combatientes, que mi Gobierno los señala como terroristas. ¿Por qué lo he dicho? Lo he dicho por las condiciones propias de la democracia colombiana, lo he dicho por los métodos de estos grupos, lo he dicho por sus resultados y lo he dicho por sus recursos".

<sup>117</sup> Cfr. Álvaro Uribe V., "La seguridad democrática es sostenible", discurso pronunciado en la apertura del Foro en *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*, Bogotá, Seguridad y Democracia Febrero 23 de 2005.

<sup>118</sup> Cfr. Carlos A Velásquez R., "La Dirección Política de lo Militar: Una necesidad Estratégica" en *Análisis Político*, N° 38, Bogotá IEPRI 1999.

<sup>119</sup> Como Eduardo Posada Garbó en una columna de El Tiempo y José Obdulio Gaviria en varias de sus intervenciones a través de los medios de comunicación.

<sup>120</sup> Puntos 26 y 41.

final de la carta de presentación de la PSD antes citada, en la rendición de cuentas de su Gobierno, del domingo 15 de agosto de 2009, afirmó que la ampliación o actualización del convenio de cooperación militar con los EE.UU. tenía como objeto "*derrotar definitivamente el terrorismo*". No obstante, en este propósito hubo una fluctuación al mismo tiempo sorpresiva y brusca: a través del Alto Comisionado para la paz y en un inesperado giro, llegó a insinuar la posibilidad de una constituyente como punto de llegada de un proceso de paz con las Farc<sup>121</sup>, propuesta esta que no tuvo eco ni en los medios de comunicación ni en los jefes de la guerrilla pues no fue creíble<sup>122</sup>.

Y, como pocas veces en la historia del conflicto, las FF.MM. actuaron con altas dosis de concordancia con la visión del Presidente, lo cual se ve reflejado en las siguientes palabras del general Carlos A. Ospina O., Comandante General de las FF.MM., durante el primer período del gobierno Uribe:

*" Hay que pasar por los niveles de la estrategia, y de esta manera entendemos que a partir de la Política de Seguridad Democrática, la Estrategia de Defensa y Seguridad del Ministerio, la estrategia militar del Comando General, estructuramos lo que se llama el "Plan Patriota". Realmente es un plan del ámbito nacional, como consecuencia de la Política de Seguridad Democrática y aquí **el propósito es recuperar la democracia**; en vista de que han fracasado las otras opciones hasta ahora, la opción es la fuerza, y por eso la denominamos plan de guerra (...). Eso nos determinó dos líneas de acción*

---

<sup>121</sup> Intervención en sesión plenaria del Senado abril 12 de 2005 a raíz del "Intercambio Humanitario", párrafos 8° y 10°. [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co)

<sup>122</sup> En el caso de las Farc, es probable que por la ofensiva militar desatada en el primer semestre de 2005 se sintieron en posición de fuerza y no les importó una insinuación de semejantes dimensiones.

*estratégicas muy importantes, que son el control de área y las operaciones ofensivas...<sup>123</sup>.*

Más adelante el sucesor de Ospina, el general Freddy Padilla, buscó posicionar públicamente la opinión de que “estamos en el fin del fin del conflicto”. Nótese pues que para el componente militar del Estado el gran objetivo estratégico fue “recuperar la democracia”, mientras que para el componente político fue “derrotar el terrorismo” como antes se demostró.

Más allá de lo discutible que es el que los dos componentes no tengan el mismo objetivo y que las FF.MM. sean un bastión clave para “recuperar la democracia”, lo cierto es que el Gobierno Uribe consideró que lo que más cuenta para derrotar a las Farc es la fuerza de las armas y no las acciones militares que se enmarquen en un componente político orientado a fortalecer o recuperar la legitimidad del Estado y su Régimen Político, para así poder exigir con serena firmeza a la contraparte su disposición a terminar su levantamiento en armas.

En este orden de ideas una de las premisas que yacieron en el trasfondo de la PSD fue la de que el Estado colombiano tenía altas cotas de legitimidad y que, por tanto, era a todas luces injustificable el alzamiento en armas arguyendo déficits de legitimidad, e impensable la negociación política con las guerrillas.

Pero, paradójicamente e independientemente del origen o responsabilidad, durante los períodos Uribe los problemas de corrupción que más ocuparon un lugar destacado en la agenda pública, golpearon la legitimidad tanto del Régimen Político como de los organismos de seguridad del Estado. No

---

<sup>123</sup> Aparte tomado de OSPINA, Carlos Alberto, General. “Perspectiva de las Fuerzas Militares”, en Cepeda Ulloa Fernando (ed.). *Sostenibilidad de la política de seguridad democrática en Colombia*, Bogotá, Embajada de Estados Unidos de América, 2005. Negrillas nuestras.

obstante, en un fenómeno aún sin explicación conclusiva, no afectaron significativamente los altos niveles de popularidad del primer mandatario ni el históricamente bajo nivel de opinión favorable hacia el Congreso<sup>124</sup>.

El punto a resaltar es que las posturas políticas y militares antes descritas convergieron en la implementación de la PSD que tuvo un segundo capítulo a través del “Salto Estratégico” derivado de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)<sup>125</sup>.

Así las cosas no es de extrañar que la PSD haya sido percibida más como de guerra contra las Farc que de seguridad<sup>126</sup>, la lógica sería “*a más derrota militar de esa guerrilla más seguridad*”. O dicho de otro modo, se tendió a considerar la seguridad como un fin y como uno de entre otros medios para pacificar el país. Esto se corrobora con el primer Plan de Desarrollo, documento en el que implícitamente se consideró que si se resolvía el problema de la seguridad los demás también se resolverían<sup>127</sup>. También lo corrobora Pedro Medellín al afirmar:

---

<sup>124</sup> Por ejemplo, según determinó un estudio comparado de la firma Gallup Colombia LTDA, en las coyunturas de la parapolítica (Octubre de 2006) y la Yidispolítica (Abril de 2008), el presidente Álvaro Uribe registró un 66% y 79% de favorabilidad respectivamente, lo cual se ubica dentro de un rango alto para la figura del primer mandatario históricamente hablando. Por otra parte, el Congreso, la institución más involucrada en estos dos escándalos, tuvo, en el primero de estos acontecimientos, el 38% de opinión a su favor y en el segundo el 32%. Sin embargo, en la encuesta de la misma firma realizada entre el 27 de octubre y el 3 de noviembre de 2009, la favorabilidad del Presidente descendió al 64% siendo este el punto más bajo desde que asumió el poder. También por primera vez desde que se posesionó el 51% calificó como desfavorable el manejo que le ha dado a la corrupción, cifra que viene en ascenso desde que en julio de 2008 estaba en 22%. (Ver El Tiempo, sábado 7 de noviembre de 2009 p 1-2 “Baja la favorabilidad de Uribe y la intención de votar el referendo”).

<sup>125</sup> Presidencia de la República. Directiva Presidencial No. 01, marzo 20 de 2009. “Con el propósito de cumplir con los objetivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva, el Gobierno Nacional, se ha concentrado en diseñar un mecanismo que permita fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado SALTO ESTRATEGICO. Con esta propuesta se pretende reafirmar la generación de condiciones de seguridad, con efectos irreversibles, buscando potenciar las condiciones necesarias para lograr la consolidación sostenible del Estado de acuerdo con las particularidades territoriales”.

<sup>126</sup> Cfr. Francisco Leal (2006) ob. cit p. 242

<sup>127</sup> Ibid. p 234.

*"La Farc han sido su punto de partida y su derrota el punto de llegada. Por esa razón la Seguridad Democrática no fue diseñada como un instrumento comprehensivo para combatir todas las formas de la delincuencia organizada; por eso tampoco nunca tuvo un componente urbano, ni fue pensada para atacar las distintas formas de violencia y delincuencia que acosan a la ciudadanía"<sup>128</sup>.*

Ahora bien, durante el segundo Gobierno de Álvaro Uribe se procuró solventar el vacío del componente político de la estrategia. En efecto, el cuarto Ministro de Defensa de los dos períodos de gobierno<sup>129</sup>, Juan Manuel Santos, planteó que, después de cuatro años, la PSD requería un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado. Para esta reorientación el Ministerio contó con la asesoría de un grupo de expertos israelíes quienes en una primera conclusión hicieron ver que la Seguridad Democrática no tenía una estrategia clara<sup>130</sup>. El hecho es que el resultado de este ajuste fue la PCSD puesta en marcha desde el 2007 en cuya presentación dijo el Ministro:

*"Ya hemos alcanzado el control de la inmensa mayoría del territorio nacional. Ahora nos corresponde consolidar dicho control, lo que exige, además de la presencia de la Fuerza Pública, la llegada del Estado en todas sus expresiones, a través de sus diversas entidades y agencias. Se trata de garantizar el retorno de la institucionalidad que termine*

---

<sup>128</sup> Pedro Medellín, "No todo vale en la guerra", en *Política de Seguridad Democrática* (colección Cara y Sello), Bogotá D.C: Grupo Editorial Norma, Semana, Febrero de 2009, p 120.

<sup>129</sup> Los tres anteriores fueron Martha Lucía Ramírez, Jorge Alberto Uribe Echavarría y Camilo Ospina.

<sup>130</sup> Ver Pedro Medellín ob. cit. p 191.

*definitivamente con el aislamiento al que la violencia había condenado a muchas zonas del país”.<sup>131</sup>*

Este “salto estratégico”, formalizado en la Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009, tuvo una concepción clave pues el control territorial ya no es determinado por la presencia de la fuerza pública, sino que es la acción de otras instituciones estatales la que debe prevalecer<sup>132</sup>. De esta manera se propuso hacer irreversible el deterioro de las Farc quitándoles el control que han pretendido ejercer sobre la población de algunas zonas del país. Como parte de este mismo proceso, el país conoció los avances del denominado “Plan de Consolidación Integral de la Macarena” (PCIM)<sup>133</sup> y de otro similar en los Montes de María (Sucre) liderados por el Ministerio de Defensa, y de manera paralela los esfuerzos de Acción Social en materia de intervención en zonas a través de acciones cívico-militares. En fin, guardadas las proporciones, una re-edición tanto del Plan Lazo como del PNR.

Sin embargo, una crítica que se puede hacer a la PCSD es la inexistencia de indicadores específicos que puedan señalar cuándo una zona está lista para entrar en la fase de consolidación, lo cual deja abierta la puerta para que se tomen decisiones más con intencionalidad efectista de corto plazo que estratégica. El análisis cualitativo de los resultados no ha sido el prioritario pero no por esto se puede decir que es menos importante:

*“Por ejemplo, no es lo mismo evaluar la recuperación del control territorial por parte del Estado a partir del número de efectivos de la Fuerza Pública presentes en*

---

<sup>131</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, “Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)”, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007.

<sup>132</sup> Cfr. Pedro Medellín ob. cit. p 192.

<sup>133</sup> El área geográfica que constituye el objetivo del PCIM es la comprendida entre los márgenes oriental y occidental de la Serranía de la Macarena, abarcando a los municipios de Vista Hermosa, Uribe, Mesetas, San Juan de Arama, Puerto Rico y La Macarena.

*las cabeceras municipales, que incluir el tipo de acciones que los agentes estatales están realizando, establecer qué respuesta se tiene por parte de la población frente a ellas, en que regiones resulta eficaz y en qué otras no y por qué motivos, que experiencias son replicables y cuáles son específicas, y cuál es el grado de expulsión o no aceptación de los grupos armados ilegales en la región*<sup>134</sup>.

Por otra parte y en complemento al re-enfoque estratégico, se le dio una alta prioridad a la inteligencia diseñando mejores mecanismos de coordinación y planificación entre las FF.MM. y la Policía Nacional para lograr unidad de esfuerzos, lo cual explica en buena parte resultados exitosos como los de las operaciones "Fénix", "Jaque" y "Camaleón" - en las que el papel de la inteligencia militar fue crucial:

*"Desde finales del año 2006 nos dimos a la tarea de crear una nueva jefatura, dependiente del Comando General de las FF.MM., que sirviera como instancia para centralizar las fortalezas en inteligencia de cada una de las FF.MM. y la Policía Nacional y, a partir de un enfoque de inteligencia dominante, tener la capacidad de realizar operaciones decisivas de impacto estratégico. Siguiendo la experiencia israelí, buscamos ofrecer información de inteligencia en tiempo real para el desarrollo de operaciones especiales. Los resultados de esta innovación no se hicieron esperar"*<sup>135</sup>.

Ahora bien, es importante destacar la amplia acogida de la PSD en la opinión pública reflejada en los resultados de

<sup>134</sup> ATEHORTÚA C., Adolfo y ROJAS R., Diana M. "La Política de Seguridad Democrática: balance 2006-2008", en Revista *Análisis Político* N° 66 (Mayo/Agosto de 2009) p 65.

<sup>135</sup> Palabras de Juan Manuel Santos Ministro de Defensa en informe de gestión 2009. Cita de MEDELLÍN P., ob. cit. p 194.

diferentes encuestas<sup>136</sup>. Esto se debe a varios factores entre los que cabe destacar una serie de medidas que bien pueden catalogarse como de "estrategia mediática" y son coherentes con el marco de referencia del "Estado de Opinión"<sup>137</sup>: "*¿Por qué mi interés por la opinión pública? Porque finalmente en este estado, donde se vive esa etapa superior del Estado de Derecho que es el Estado de Opinión, lo único sostenible es aquello que tiene recibo en la conciencia y en el corazón de la ciudadanía*"<sup>138</sup>.

En esa dirección y para facilitar la superación del miedo - latente de tiempo atrás- producido en la población por los frecuentes retenes de las Farc (conocidos bajo el eufemismo de "pescas milagrosas"), las primeras prioridades operacionales se enfocaron en desalojar a las Farc y recuperar el control de las áreas aledañas a Bogotá y Medellín, las más pobladas del país. Lo cual se reforzó mediante operaciones de control sobre las principales carreteras con la campaña de amplia divulgación "*Vive Colombia, viaja por ella*" que permitió a una buena cantidad de colombianos volver a viajar por tierra durante los puentes festivos. Así pues, quedó atrás el temor hacia esa guerrilla que, según se la vio innumerables veces en la T.V durante las negociaciones del Caguán, no era ni mucho menos marginal. Todo lo cual se sumó a los frecuentes "*Consejos de Seguridad*" presididos por el

---

<sup>136</sup> En diferentes momentos del gobierno Uribe, se ha preguntado a la opinión pública nacional respecto a su aprobación o desaprobación de la gestión presidencial en temas directamente relacionados con su Política de Seguridad Democrática. Por ejemplo, en cuanto al manejo de la guerrilla, durante los últimos 6 años, la aprobación se ha mantenido en el rango del 53% y el 89%, de acuerdo a los estudios comparados de Gallup Colombia Ltda. En otro ítem, el del narcotráfico, el apoyo oscila entre el 61% y el 83%.

<sup>137</sup> El "*estado de la opinión*" (*al lado de corriente y clima de opinión*) son conceptos de la comunicación pública. Por otro lado está el de "gobierno de opinión" descriptivo del eje de la democracia, tratado por autores como Giovanni Sartori. A nuestro modo de ver al hablar de "Estado de Opinión" se generó un concepto equívoco con el que el Presidente Uribe buscó justificar un estilo de gobierno en el cual un líder político respaldado en el apoyo de la opinión pública, se siente autorizado para adelantar iniciativas que considera oportunas, aún cuando éstas impliquen duros retos para la Constitución, la institucionalidad y los controles propios del Estado de Derecho. Como evidencia de lo anterior, el portal en Internet "La Silla Vacía", registró que el jefe de Estado utilizó este término en 103 discursos, artículos y entrevistas después de agosto del 2008. [www.lasillavacia.com](http://www.lasillavacia.com) (consultada el 09-06-2009).

<sup>138</sup> Palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez en la inauguración del 'Foro de Inversiones y Cooperación Empresarial Hispano-Colombiano' [Consulta septiembre 5 de 2009] Bogotá: Presidencia de la República; Mayo 28 de 2009. Disponible en: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co).

Presidente en los que, con inusitada energía, le llamaba públicamente la atención a los comandantes militares y policiales para que reajustaran los planes de acción. Es de anotar que en varias ocasiones esas reconvenciones públicas implicaron el retiro del servicio activo de una buena cantidad de militares y policías de los niveles medios y altos de mando.

En esencia el logro consistió en posicionar una positiva percepción de dos valores fundamentales en la vida de toda persona que una gran cantidad de colombianos habían percibido amenazados, cuando no cercenados: la seguridad y la libertad. He aquí parte de la explicación de las altas cotas de opinión favorable que tuvo en sus gobiernos y ha mantenido hasta la fecha el ex presidente Uribe.

Todo lo anterior se complementó con la forma en que, desde el comienzo de los períodos Uribe se presentaron los resultados que iba teniendo la ejecución de la PSD en contraste con todos los gobiernos anteriores. Lo acostumbrado era presentar los resultados de las políticas de seguridad destacando las bajas y capturas enemigas, las incautaciones de material de guerra etc.; durante el gobierno Uribe se empezaron a presentar dándole prevalencia a aquellos indicadores que afectaban directamente a las personas y mostraban mejoría de la seguridad: disminución de secuestros, de homicidios<sup>139</sup>, de retenes ilegales, de asaltos a poblaciones etc. No quiere decir esto que las bajas y las capturas no fueran importantes para el Gobierno, solo que se hizo aparecer como más importante aquello que sintiera más cerca la población, dejando la prioridad de "las bajas" para la comunicación interna en las FF.MM.; de esta manera el cuadro del manejo de la estrategia mediática se completa.

---

<sup>139</sup> Pese a que la PSD no incorporó un componente urbano a ser orientado desde el gobierno central, el Presidente cobró este resultado como si fuese producto exclusivo de la PSD sin considerar la labor de las alcaldías. Otro factor que pesó en la importante disminución de la tasa de homicidios (i.e 20 puntos porcentuales entre el 2002 y el 2004), fue el proceso de desmovilización iniciado con la Auc: desde la publicación del INDH 2003 se demostró que las tasas de homicidios mas altas se presentaban en aquellos municipios donde había presencia de paramilitares y guerrillas.

Claro está que el éxito atribuido, de manera generalizada, a la PSD no radicó solo en la aplicación de técnicas de comunicación como las descritas. Se puede afirmar que el papel de estas fue el de reforzar los evidentes resultados que se pueden sintetizar en: a) haber ubicado la seguridad en el lugar privilegiado que le corresponde en un Estado moderno, b) haber debilitado, más militar que políticamente, a las Farc y desmitificado a sus jefes, c) haber simplificado el escenario de la guerra desmovilizando a los más conocidos jefes paramilitares y buena parte de sus seguidores, d) haber devuelto el optimismo a una considerable proporción de colombianos debido, principalmente, al descenso de los indicadores de violencia que sentían más cercanos como los homicidios, los secuestros, los retenes ilegales y los asaltos a poblaciones y e) haber sembrado las bases para ganarle a las Farc el “pulso por el acuerdo humanitario”.

Por esto tras ocho años de ofensiva gubernamental los márgenes de maniobra militar y política de las Farc se vieron ostensiblemente reducidos, exceptuando un poco en lo último lo atinente a lo internacional por el apoyo político – moral que recibió esa guerrilla proveniente de los movimientos políticos y gobiernos de izquierda del subcontinente. Apoyo este que se vio impulsado por el manejo poco estratégico de las relaciones internacionales que ejerció Uribe en Latinoamérica.

Todo lo descrito se logró al tiempo con y por el fortalecimiento de la Fuerza Pública, expresado en tres indicadores principales: incremento del presupuesto para Seguridad y Defensa, aumento del pie de fuerza con el consecuente incremento de unidades militares y policiales<sup>140</sup>, y la

---

<sup>140</sup> En 2002 la Policía y el Ejército sumaban un pie de fuerza de 313.406 efectivos y en 2010, 446.638, lo que representa un incremento del 42,5 por ciento. En 2002 el gasto en el sector de seguridad fue del 4,6 por ciento del PIB y en 2009 fue del 5,2 por ciento. “Logros de la política de consolidación de la Seguridad Democrática PCSD”, Ministerio de Defensa, Abril de 2010.

introducción de cambios operacionales respaldados en desarrollos legales.

Así pues, en lo militar con las derivadas consecuencias políticas, la correlación de fuerzas en el conflicto armado cambió de manera palpable a favor del Estado. Es evidente que la reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe, con el apoyo de los EE.UU. que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana-, movilidad y capacidad de combate de las tropas, y, el uso cada vez más eficaz de la aviación, ha potenciado a las Fuerzas Militares y de Policía.

Es un hecho irrefutable que los objetivos de la PSD en lo relacionado con mantener la presión militar sobre las guerrillas – en especial sobre las Farc - y al mismo tiempo forzar su aislamiento político, ha tenido resultados favorables para el Estado potenciados por el fuerte apoyo de la sociedad a dicha política. Se conformó así un escenario en el que es impensable la posibilidad de que las guerrillas alcancen el poder político por la vía de las armas.

Sin embargo, en lo político - estratégico los resultados no dejan de ser ambivalentes: unas Farc debilitadas pero la terminación del conflicto atascada. Es que cuando en la conducción político - estratégica se soslaya lo político, limitándolo a cerrarle a las Farc los espacios políticos de antaño, y se apuesta todo, o casi todo, a lo militar, la guerrilla tiene la oportunidad de neutralizar la desventaja jugando con aquello de que “cuando no pierde gana” mientras que para el Estado el asunto se torna en que “cuando no gana, pierde”.

Precisamente para neutralizar esa connatural ventaja de cualquier guerrilla, es vital el componente político que como hemos visto apenas empezó a tenerse en cuenta con la PCSD, la cual tampoco agota las posibilidades de otros elementos

políticos apropiados tales como políticas de largo aliento encaminadas a mejorar de manera creíble los niveles de legitimidad del Estado Social de Derecho y su Democracia. Es de aquí de donde surge buena parte de la explicación del porqué ni la operación "Fénix"<sup>141</sup>, ni las operaciones "Jaque" (que se constituyó en el éxito militar más contundente en la historia del conflicto<sup>142</sup>) y "Camaleón" se pudieron explotar a fondo en aras de la derrota o de un debilitamiento irreversible de las Farc, lo cual vale la pena analizar. Veamos.

Poco tiempo después de las operaciones "Fénix" y "Jaque" afloraron a la luz pública unas máculas que desdican de la legitimidad del Estado y que se venían gestando hasta que hicieron metástasis. Hago referencia a las conductas de miembros del Ejército que, por acción u omisión, ejecutaron o facilitaron el homicidio de civiles o no combatientes para presentarlos como "bajas enemigas". También al empleo del DAS- organismo dependiente directamente de la Presidencia- en seguimientos abusivos, que abarcaron interceptaciones de teléfonos y correos electrónicos de varias personalidades del país, incluyendo a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes, entre otras responsabilidades, han tenido la de investigar a los miembros del Congreso presuntamente comprometidos con los paramilitares en el marco de lo que los medios de comunicación denominaron "la parapolítica".

No quiere decir lo anterior que antes de los eufemísticamente llamados "falsos positivos" y lo del DAS no se hubieran presentado manchas que le restaran legitimidad, y por ende fuerza a la política bandera del gobierno. También hubo hechos como varias detenciones arbitrarias, la ineffectividad

---

<sup>141</sup> Tuvo lugar en marzo de 2008. En esta fue abatido Raúl Reyes durante el bombardeo a un campamento guerrillero localizado en territorio del Ecuador a unos pocos kilómetros de la frontera colombo - ecuatoriana.

<sup>142</sup> Tuvo lugar en julio de 2008 en las selvas del Guaviare y en ella fueron rescatados sanos y salvos Ingrid Betancur, tres contratistas de EE.UU. y once cuadros de mando de la Fuerza Pública. Factores tales como la audaz aplicación del principio de la sorpresa mediante un bien diseñado engaño, la ausencia de muertes y el rescate sanos y salvos de los rehenes de mayor simbolismo político, le otorgaron una auténtica legitimidad y, a no dudarlo, permiten ubicar esa acción militar como paradigmática.

frente a la contra-reforma agraria de los paramilitares y las investigaciones penales por la entrega de dádivas a cambio de votos de congresistas para que fuera aprobada la reforma constitucional que autorizó la re-elección inmediata del Presidente, que motivaron agrios enfrentamientos públicos entre el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia. Pero éstas manchas no habían sido tan nefastas en sus efectos contra la legitimidad debido a la amplia difusión nacional e internacional que han tenido en los medios de comunicación los llamados "falsos positivos" y el momento político en que esto ocurrió.

Sobre los factores que influyeron en la ocurrencia de esos crímenes, sintomáticos de altos grados de descomposición moral, hay que mencionar por una parte el error estratégico de considerar como principal indicador de gestión o éxito militar las "bajas enemigas". Equivocación esta que sumada a los vacíos éticos de sus gestores, le abrió las puertas a dichos asesinatos. Un problema ético que se agranda aún más si se tiene en cuenta que, al parecer, varios de esos homicidios fueron "pagados" con dineros de narcotraficantes.

Por otra parte, también fue relevante el incendiario estilo del Presidente para liderar la ejecución de su política bandera: en sus incontables intervenciones públicas frente a las tropas y en los consejos comunitarios donde participaban comandantes militares, el primer mandatario ejerció un estilo de exigencia de resultados en el que privilegió más las "bajas enemigas" que la pacificación utilizando frases como "la culebra sigue viva" o "acábenlos por mi cuenta".

Y ampliando el cuadro todo lo anterior ocurrió en un contexto en el que, mal que bien, la Ley de Justicia y Paz había permitido la desmovilización de buena parte de aquellos jefes paramilitares que habían "ayudado" a algunos militares corruptos a obtener "bajas enemigas". En el que, además,

actuaban unas Farc buscando desgastar a las tropas mediante la evasión de los combates donde se podían lograr esas "bajas". Todo lo cual hizo presión para que a los militares corruptos les entrara el afán de demostrar que "el fin del fin" se acercaba a pasos agigantados produciendo para esto espurias "bajas enemigas".

El asunto se completa al sumar la política gubernamental de recompensas, de la cual provino la Directiva Ministerial 029 de 2005 que, en su trasfondo, le puso precio a la vida humana (*"por información que conduzca a la captura o baja de..."*). Y el rápido y exponencial crecimiento de la institución castrense, que en considerable proporción ha desembocado en el sacrificio de la calidad en aras de la cantidad de hombres incorporados a las filas. Todo un contexto para que, mostrando la ausencia de anclaje moral, varios militares hayan caído en la degradación. En esas circunstancias no es de extrañar que las últimas directivas de Derechos Humanos del Ministro Santos que acertadamente buscaron otorgarle más valor a las desmovilizaciones y capturas que a los muertos, haya chocado con la mentalidad de esos militares como preámbulo al estallido público de los "falsos positivos".

Ahora bien, el fenómeno no fue nuevo y venía siendo denunciado de tiempo atrás por distintas ONGs, pero todo indica que se incrementó hasta hacer metástasis durante los períodos del Gobierno Uribe. De acuerdo con la coalición de organizaciones no gubernamentales Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos (CCEEU), entre enero de 2007 y junio de 2008 *"una persona perdió la vida diariamente por ejecución extrajudicial directamente atribuida a la Fuerza Pública con un aumento de casi el doble de los hechos"* que la institución registró entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio

de 2007, *"y de casi el triple"* comparado con los cinco años anteriores a la primera administración de Uribe<sup>143</sup>. Es más, en entrevista concedida a un periódico de Amsterdam, el Vicepresidente Santos reconoció que el gobierno tenía conocimiento de las ejecuciones extrajudiciales y que *"no podía haber ninguna excusa por lo sucedido"*, rematando con que *"solo hasta este año advertimos (...) que las dimensiones eran mayores de lo que habíamos pensado"*<sup>144</sup>.

Como lo expresó el "Relator Especial de la ONU" para ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston cuando en octubre de 2009 rindió el informe donde corroboró el fenómeno descrito, el Gobierno tomó importantes medidas correctivas. La primera reacción para amortiguar el golpe a la legitimidad fue inusitadamente drástica y oportuna pero con su dosis de injusticia: con base en los resultados de una expedita investigación administrativa, durante alocución televisada compartida con el Ministro de Defensa y el Comandante General de las FF.MM., dio de baja a 27 militares incluyendo tres generales, sin especificar quienes salían de las filas por acción y quienes por omisión o solo descuido por confiar más de la cuenta en sus subalternos.

Por la dosis de injusticia - aún por terminar de establecer - la reacción afectó la moral de combate de las tropas. Por otra parte, en la rendición de cuentas 2008-2009 se señaló que se adoptaron medidas para proteger los Derechos Humanos sin antecedentes en la historia de las Fuerzas Armadas, como la revisión completa de la instrucción y los procesos de inteligencia. También se destacó la creación de la Jefatura de Derechos Humanos en el Ejército, la elaboración de un Manual Conjunto de Derecho Operacional, la creación de la Escuela de Derechos Humanos del Ejército y el avance en la elaboración

---

<sup>143</sup> Atehortúa y Rojas ob. cit. p 64. Fuente " Colombia estalla la bomba de ejecuciones extrajudiciales" en <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90286>. Consultado el 17 de diciembre de 2008.

<sup>144</sup> Ibid.

de un Manual de Operaciones Conjuntas<sup>145</sup>. De todos modos hay que dar un compás de espera para valorar en toda su dimensión el efecto de estas medidas en aras de mitigar la deslegitimación sufrida no solo por el Ejército sino también por el Estado.

Si a todo lo anterior se suma el ambiente de polarización política, desinstitucionalización e incertidumbre que se incrementó, entre otras razones por el trámite del Referendo que buscaba reformar una vez más la Constitución para permitir una segunda re-elección del Presidente, se conformó un contexto que en últimas favoreció indirectamente a las guerrillas por la afectación de la legitimidad del Régimen Político.

Así pues, contrario a lo que pudiera haberse esperado en la ruta de debilitamiento de las Farc, lo que ocurrió después de la "Operación Jaque"- salvo por la operación "Camaleón - fue una tendencia a la recuperación o al menos a la detención de la curva descendente de sus capacidades. Es que cuando la legitimidad del régimen político se ve afectada por problemas como los descritos, se oxigena el discurso reivindicatorio y la autojustificación de las guerrillas, lo que actúa en beneficio de su moral combativa.

El punto a destacar es que en la ausencia de la adecuada articulación entre seguridad y pacificación, producto de haber privilegiado lo estrictamente militar en la ejecución de la PSD, estuvo la raíz de las falencias estratégicas de los períodos Uribe, encabezadas por no haber cerrado los grifos de oxígeno político con que contaron las Farc (deslegitimación del Estado, relaciones con países vecinos y el tire y afloje por el "intercambio humanitario"). Son estas las principales razones por las que no se pudieron convertir los innegables resultados

---

<sup>145</sup> [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com) consultado el 17 de agosto de 2009.

de la PSD en mejores logros estratégicos desde el ángulo de la terminación del conflicto armado.

7. Pese a la intencionalidad política, continúa la prevalencia de lo militar.

Juan Manuel Santos fue elegido Presidente de Colombia en el 2010 con amplia ventaja en una campaña en la que la respuesta a la pregunta sobre ¿qué hacer con las guerrillas? a duras penas fue debatida, debido a que las Farc (y el Eln) fueron consideradas por los medios de comunicación de mayor cobertura y no pocos especialistas, como una especie de "enfermo terminal". Así las cosas, fue la primera vez en la historia del conflicto armado interno que, durante una campaña presidencial, la presencia y acción de las guerrillas no se constituyó en uno de los principales temas del debate político nacional. En otras palabras, la primera ocasión en que esos actores armados ilegales no fueron percibidos como un factor de influencia y poder en el país. Y esto, fruto de la ofensiva de los ocho años anteriores, fue un fuerte golpe estratégico para las guerrillas, aunque no decisivo.

Y no fue decisivo porque algunos incentivos que tuvieron a la mano las Farc les permitieron no percibir la derrota como irreversible. Por una parte habían logrado "resistir" la ofensiva militar más fuerte en toda su historia. Por otra, aquellos problemas que afectaron directamente la legitimidad del Estado mencionados en el apartado anterior no fueron precisamente desestimulantes para su auto justificación. Por último, pero no menos importante, el apoyo moral y político que recibieron en diferentes dosis y momentos, de gobiernos y movimientos políticos de izquierda de países como Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Bolivia constituyeron un acicate que, por lo menos, les ayudó a "no sentirse solos en Latinoamérica".

En cortas palabras, en los preámbulos del gobierno Santos se conformó un escenario del conflicto con unas Farc ostensiblemente debilitadas, pero no de manera irremediable. Por esta razón fueron percibidas como realistas las palabras del presidente electo durante la celebración del triunfo electoral cuando les dijo a las guerrillas: *"su tiempo está agotado, dejen el secuestro y el terrorismo"*.

Luego vinieron las líneas generales de su Estrategia (o política) de Seguridad en su discurso de posesión:

*"...Con la consolidación de la seguridad democrática hemos avanzado en esta dirección como nunca antes, pero falta camino por recorrer.*

*Llegar a este final seguirá siendo prioridad, y desde ya le pido a la nueva cúpula de nuestras Fuerzas Armadas que continúe dando resultados y produciendo avances contundentes.*

*Al mismo tiempo quiero reiterar lo que he dicho en el pasado: La puerta del diálogo no está cerrada con llave.*

*Yo aspiro, durante mi gobierno, a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos.*

*De un desarme real de los espíritus, construido sobre cimientos perdurables que no alimenten falsas esperanzas, que no permitan más engaños y que no conduzcan a nuevas frustraciones en un país que, desde lo más profundo de su alma ensangrentada, lo que más desea es la paz.*

*Tenemos que asimilar la lección del pasado y aprender de los errores cometidos en esta brega por superar una confrontación que hace demasiado tiempo nos desgarró.*

*Es cierto que quienes no aprenden de la historia están condenados a repetirla.*

*Pero el pueblo colombiano ha asimilado muy a fondo la suya.*

*Y por eso expresa, todos los días y en todas las formas, su rechazo a quienes persisten en una violencia insensata y fratricida.*

*A los grupos armados ilegales que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa.*

*Eso sí –insisto– sobre premisas inalterables: la renuncia a las armas, al secuestro, al narcotráfico, a la extorsión, a la intimidación.*

*No es la exigencia caprichosa de un gobernante de turno.*

*¡Es el clamor de una Nación!*

*Pero mientras no liberen a los secuestrados, mientras sigan cometiendo actos terroristas, mientras no devuelvan a los niños reclutados a la fuerza, mientras sigan minando y contaminando los campos colombianos, seguiremos enfrentando a todos los violentos, sin excepción, con todo lo que esté a nuestro alcance.*

*¡Y ustedes, los que me escuchan, saben que somos eficaces!*

*Lo he dicho, y lo repito:*

*Es posible tener una Colombia en paz, una Colombia sin guerrilla, ¡y lo vamos a demostrar!*

***Por la razón o por la fuerza”.***<sup>146</sup>

De esta manera el nuevo Presidente asumió su postura respecto al conflicto armado. Empleando un lenguaje diferente al agresivo de su antecesor, planteó por una parte la

---

<sup>146</sup> Discurso de Posesión del Presidente Juan Manuel Santos 7 de agosto de 2010. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co) . Negrillas nuestras.

continuidad, con ajustes, de la Política de Seguridad Democrática y por otra, entreabrió la puerta a la posibilidad de una negociación si previamente se daban unas condiciones, eso sí sin dejar de mencionar la “espada de Damocles” constituida por la eficacia de las FF.MM. demostrada en los años inmediatamente anteriores.

Y para reforzar su implícito planteamiento en el sentido de que las condiciones para negociar no estaban dadas, se abstuvo de designar el Alto Comisionado para la Paz, cargo que, con algunas diferencias en la denominación oficial, venía funcionando desde el gobierno Betancur. De todos modos quedó en el ambiente la percepción de que la conducción político – estratégica de la política de seguridad iba a tener un manejo distinto al de su antecesor y que el conflicto armado podría entrar en una fase de distensión para acercarlo a su terminación.

No obstante, en la semana que siguió el ambiente se volvió a tensionar con la explosión de un carro bomba frente a las oficinas de “Caracol Radio” en Bogotá. Sin embargo y pese al impacto de la acción terrorista, la opinión pública pudo captar nuevamente la diferencia con el gobierno anterior al no escuchar de parte de las autoridades la atribución inmediata del atentado a las Farc.

Es más, al día siguiente se realizó la ceremonia de posesión del nuevo Ministro de Defensa, Rodrigo Rivera y en ella el Presidente Santos, dijo serenamente: *“...no sabemos todavía –y hay que decir la verdad– no sabemos todavía quiénes fueron los responsables ni contra quién. Pero sabemos, sí, que cualquier acto terrorista busca una consecuencia. Y por fortuna esa consecuencia fue totalmente contraproducente,*

*porque Colombia está unida, firme, en contra de cualquier acto terrorista*<sup>147</sup>.

Con el paso de los días los medios de comunicación fueron informando sobre unas capturas que indicarían la posible autoría de las Farc, pero no ha habido pruebas concluyentes, o por lo menos no se han conocido públicamente. De todos modos ante el consabido interrogante de ¿a quién le convenía? Por el momento político que se vivía, no sería el órgano de dirección de las Farc el más beneficiado.

Un mes después vino una ofensiva de las Farc – en “equipo” con el Eln – contra destacamentos de la Fuerza Pública en distintos puntos de la geografía nacional, que cayó como “baldado de agua fría” para gran parte de los colombianos que viven en las ciudades y se informan a través de los medios masivos de comunicación. Fueron diez asaltos en un lapso de quince días con un saldo de 80 bajas entre muertos y heridos, mayoritariamente de la Policía Nacional. Y fue un “baldado de agua fría” por tres razones: 1. Se cumplía el primer mes de un nuevo gobierno que por el estilo de quien lo preside había distendido el ambiente político y presentaba al Congreso reformas para mejorar la marcha del país y propender por su pacificación (leyes de víctimas y de tierras). 2. Por la idea generalizada de que después de ocho años de PSD las guerrillas se habían convertido en un “enfermo terminal”. 3. Por haber considerado que el “conversemos” del video de Cano difundido en julio no era más sino “el mismo cuento de siempre: pedir diálogos cuando están débiles, para recuperarse”.

Pero la respuesta gubernamental fue oportuna y contundente. Cuando a raíz de la ofensiva antes descrita se empezaba a cuestionar tanto la nueva conducción de la Política de

---

<sup>147</sup> Discurso del Presidente Santos en la ceremonia de reconocimiento por parte de las tropas al Ministro de Defensa Dr. Rodrigo Rivera, Popayán agosto 13 de 2010. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

Seguridad como la efectividad de las Fuerzas Armadas, fueron ejecutadas dos operaciones en las que murieron alrededor de 30 guerrilleros incluyendo dos importantes jefes: Domingo Biojó en el Putumayo y el “Mono Jojoy” en la Macarena (Meta). Desde la perspectiva estratégica el acierto de estos golpes se explica por dos razones: la contundencia militar fruto, entre otras, de un alto nivel de coordinación e institucionalización, y más importante aún, por la oportunidad política del momento en que se realizaron. El mensaje que dejaron fue inequívoco: si las guerrillas pretenden hacer demostraciones de fuerza, el Estado responde de manera expedita, más que con demostraciones, con realidades del uso de la fuerza.

Y esto merece ser destacado pues, como se vio antes en este escrito, la oportunidad política para ejecutar operaciones militares de envergadura, no ha sido la constante. Aún más, quedó claro que, así haya cambios o rotación de sus mandos<sup>148</sup>, en las FF.MM. hay adecuada continuidad en los procesos plasmados en planes de mediano y largo plazo. De esta manera quedó en evidencia que son instituciones del Estado y no de los gobiernos. Es este un alto valor político, logrado a través del tiempo, que se debe proteger.

Por otro lado, la reacción de las Farc ante el golpe comentado se conoció dos semanas después en un extenso comunicado exaltando la memoria de su “heroico guerrillero” y con la continuación de acciones militares que aunque relativamente numerosas fueron poco letales; es decir se ejecutaron con “más ruido que nueces” trasluciendo así la mengua en su moral de combate. Y esto a pesar de que en el comunicado hacen énfasis en la cantidad y calidad de los medios militares

---

<sup>148</sup> El Gobierno Santos había re-estructurado la denominada “cúpula militar”. En ese momento estaban estrenando cargo el Comandante General de las FF.MM., el Jefe del Estado Mayor Conjunto y los Comandantes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. El único alto mando del anterior gobierno que continuó en su cargo fue el Director de la Policía Nacional.

empleados en el ataque al campamento de "Jojoy", buscando dejar el mensaje de que se trató de un "asesinato con uso desproporcionado de la fuerza". Pero, contrario al incremento de la radicalización y a la retaliación que era de esperarse, no dejaron escapar la oportunidad para hablar de paz<sup>149</sup>.

Poco después, durante la última semana de noviembre del 2010 y principalmente en el sur del país, murieron al menos 20 policías y militares en diversos ataques de las Farc del tipo hostigamiento como es el caso de la colocación de explosivos al lado de carreteras para detonarlos al paso de convoyes<sup>150</sup>. Esto estaría indicando que el grupo guerrillero quiso a la vez mostrarse activo, y, o bien economizar sus fuerzas o sencillamente golpear con la poca fuerza que les queda. Sin embargo, el director del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac), Jorge Restrepo, consultado a raíz de la mencionada ofensiva, declaró: *"Retrocedimos 15 años", porque en este 2010 se están registrando unos 60 ataques armados a la semana, lo que da "unos 700 al año", una cifra "similar a la de 1994"*<sup>151</sup>.

De cualquier manera, quedó en evidencia que la muerte de a. "Mono Jojoy", no produjo ni una fuerte retaliación ni una disminución sustantiva en las acciones de las Farc. Tampoco produjo deserciones masivas, como algunos analistas llegaron a prever, ni fortalecimiento en su moral combativa pues no pudieron mantener el "momentum" de la referida ofensiva pese a que fue acompañada de una amenaza directa (publicada en la página web de Anncol) en la que anunciaron el último mes del año como un "diciembre negro". Lo que sí salió a flote es que la "organización" y la "cohesión" juegan un papel clave para las Farc y no parece que los organismos de inteligencia hayan ubicado el verdadero "Talón de Aquiles" de

<sup>149</sup> Ver [www.anncol.eu](http://www.anncol.eu) consultada el 10 de octubre de 2010. El comunicado tiene fecha del 08 de octubre.

<sup>150</sup> [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com) (Agencia EFE) consultado 28-11-2010 .

<sup>151</sup> Ibid.

esas variables estratégicas para ponerlas a jugar en contra de la guerrilla.

Y antes de que se cerrara el segundo período legislativo del 2010 el Gobierno realizó una maniobra de un calado mucho más profundo que el de la muerte de Jojoy, la cual colocó la iniciativa político - estratégica en manos del Estado. En efecto, fue aprobada en la Cámara de Representantes la Ley de Víctimas (más adelante unificada con la de restitución de tierras) que, en un gesto de especial significación había sido presentada por el presidente Santos, acompañado de los líderes políticos de la "Unidad Nacional".

Más adelante, y después los trámites en el Congreso - durante los cuales se dio otro paso de gran calado al reconocer que en Colombia hay "un conflicto armado" y no solo "una amenaza terrorista"-, Santos sancionó la ley en presencia del Secretario General de la ONU Ban Ki-moon, ratificando que se estaban creando las condiciones para la paz. De esta manera le dio alta prioridad a las líneas de acción derivadas de dicha ley y dio un paso decisivo para arrebatarse a las Farc una de sus principales banderas de lucha y auto justificación. La misma que no ha dejado de aparecer en sus comunicados desde que se crearon: la injusticia social hacia los campesinos, encabezada por la usurpación y desalojo de sus tierras.

Tanto así que todo parece indicar que el órgano dirigente de las Farc acusó recibo del anterior golpe y reaccionó. Cuando despuntaba el año 2011, se divulgó un video en el que A. Cano no puede evitar referirse en buenos términos tanto a la ley de víctimas como a la de tierras diciendo que si se tratan "*con seriedad*" podrían "*contribuir a la solución del conflicto*", agregando además que es inaplazable devolver las tierras a sus verdaderos dueños, "*a colonos y campesinos y devolver las de las comunidades indígenas y negras*". Y que "*una ley de*

*tierras moderna y con visión estratégica, sembradora de paz, deberá incluir inexorablemente ayudas económicas y tecnológicas, facilidades para el mercadeo, vías y sobre todo armonizar lo cultural, lo social, en todos sus considerandos y prospecciones*"<sup>152</sup>. En fin, una maniobra con la pretensión de no quedar rezagados en cuanto tiene que ver con la iniciativa estratégica.

Y lo anterior fue complementado con otra movida política. Desde finales del 2010 venían anunciando la liberación unilateral de rehenes en un "gesto de desagravio" por la destitución de la ex senadora Piedad Córdoba por parte de la Procuraduría, medida esta que, al tiempo con sectores de la izquierda legal, calificaron como abiertamente injusta no sin lanzar epítetos de grueso calibre contra el Procurador General, Alejandro Ordoñez. Y en efecto, en febrero del 2011 - previo aval del Gobierno colombiano y con el apoyo logístico del Brasil - dejaron en libertad a cuatro integrantes de la Fuerza Pública y dos concejales<sup>153</sup>.

A raíz de la liberación hubo declaraciones y columnas de opinión intentando abrir el debate sobre una posible negociación de la paz. Pero más se demoró el intento de apertura de la discusión pública que su clausura con las declaraciones del Presidente de la República en un foro ideológico del Partido Conservador: *"La puerta de la paz está cerrada... la llave no está en el fondo del mar pero no nos vamos a dejar imponer pautas"*.

Así pues, y teniendo en mente el contexto en que tuvo lugar, se puede colegir que lo del "gesto de desagravio" fue solo una excusa; el propósito escondido de las Farc habría sido medir la temperatura del clima de "opinión publicada" hacia una posible negociación, para luego actuar en consecuencia.

<sup>152</sup> [www.anncol.eu](http://www.anncol.eu) consultada enero 30 de 2011.

<sup>153</sup> Los concejales fueron Marcos Baquero de San José del Guaviare y José Armando de Garzón Huila.

¿Resultado de la medición? Independientemente de si fueron mejores los argumentos a favor o en contra, quedó claro que una posible terminación del conflicto mediante negociación política se muestra lejana o al menos estancada para la mayoría de los formadores de opinión y, claro está, para el Presidente.

Ahora bien, también el Gobierno ha sabido maniobrar estratégicamente en el campo internacional. Hay que destacar que el restablecimiento de las relaciones con los gobiernos de Venezuela y Ecuador y el ostensible acercamiento a Brasil y a UNASUR, cerró las puertas que se habían abierto durante el gobierno Uribe, para que las guerrillas recibieran apoyos de tipo político – moral. También en este campo cabe resaltar que el fallo de la Corte Constitucional (18 de agosto de 2010), mediante el cual dictaminó que, por tener características de tratado internacional, el “acuerdo de las bases militares con EE.UU.” – que incentivó la crisis de las relaciones exteriores del gobierno Uribe- debía someterse a la aprobación del Congreso, estudio de la Corte y sanción por parte del Jefe de Estado, le vino como anillo al dedo al recién posesionado Presidente quien aprovechó la circunstancia para dejar morir por inanición el acuerdo que tanta desconfianza suscitaba en los países vecinos.

Lo cierto es que con las maniobras internacionales antes mencionadas se ha ido cerrando el “grifo de oxígeno político del exterior” que tuvieron las Farc durante los últimos años, o al menos estaría quedando reducido a los apoyos no gubernamentales que puedan recibir de movimientos como el “Foro de Sao Paulo” y la “Coordinadora Continental Bolivariana” que suelen ser más bulliciosos que efectivos. Una de las pruebas del cierre del “grifo” fue la captura en el aeropuerto de Maiquetía (Venezuela) de Joaquín Pérez, el director de la página web Anncol, y su inmediata extradición a Colombia, gracias a una llamada personal del Presidente

Santos a su homólogo venezolano según fue informado por la prensa.

Así pues, lo hasta aquí analizado estaría indicando que la Estrategia del gobierno Santos para afrontar el conflicto armado estaría logrando una adecuada combinación de lo político y lo militar para, con prevalencia de lo primero, avanzar hacia unas condiciones político – estratégicas adecuadas para una eventual negociación. Propósito este que se corrobora con varias declaraciones emitidas en esa dirección, como las pronunciadas en el foro "Legislar para la paz": *"Me acusan de querer la paz. Esa acusación me honra. Cualquier persona tiene que estar mentalmente enferma si no quiere la paz.... "*, a lo que agregó que va a hacer *"todo lo posible por alcanzar esa paz"*. Sin embargo, ha sido enfático al afirmar que sólo avanzará hacia ese objetivo cuando considere que las condiciones estén dadas, subrayando que *"del afán no queda sino el cansancio y los procedimientos a veces lo llevan a uno a más violencia"*<sup>154</sup>.

No obstante, también durante la puesta en marcha de la Estrategia gubernamental ha habido otros eventos en los que la prevalencia de lo político se ha observado cuando menos confusa. La mayor parte de las posturas públicas de los dos Ministros de Defensa que ha tenido (y varias del Presidente) indican que en la ejecución de la Política de Seguridad aún tiende a imperar el criterio de que lo prevalente para alcanzar las condiciones de las que ha venido hablando el Presidente Santos sería lo militar y no lo político. Por ejemplo, hacia finales de marzo de 2011 el ex ministro de Defensa, Rodrigo Rivera, declaró *"definitivamente el que estamos terminando hoy fue un 'marzo negro' para las Farc"*. Y sustentó su afirmación con cifras tales como que las Fuerzas Militares realizaron 650 misiones tácticas, sostuvieron 121 combates y

---

<sup>154</sup> [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com), el foro se llevó a cabo en el Senado de la República. Consultada mayo 23 de 2011.

destruyeron 57 campamentos de las Farc. Al mismo tiempo resaltó la desmovilización de 85 guerrilleros de las Farc, la captura de 90 y el abatimiento de 53 en combate, entre ellos los alias Oliver Olarte y Jerónimo Galeano, quien, según la inteligencia militar, era el hombre más cercano a alias A. Cano. Y remató diciendo que estaban trabajando sin descanso para darle *"buenas noticias a los colombianos, como lo fue la muerte del líder militar de la guerrilla Víctor Julio Suárez Rojas, alias 'Mono Jojoy', el pasado septiembre..."*. Se refería así, a la posible muerte del Jefe de las Farc, pese a que el Comandante del Ejército, general Alejandro Navas, había dicho en entrevista concedida al Nuevo Siglo que las Farc estaban muy golpeadas pero aún no derrotadas y que *"su centro de gravedad no es A. Cano"*<sup>155</sup>.

Unos meses después, y a raíz del arribo de tropas de las FF.MM. a un campamento temporal donde al parecer Cano había dormido la noche inmediatamente anterior, fue ampliamente divulgada en los medios la presencia personal del Presidente Santos en la zona, imprimiendo ánimo a las tropas para continuar con las operaciones militares tendientes a capturar o dar de baja al jefe de las Farc de quien el primer mandatario había dicho meses atrás *"le estamos respirando en la nuca"*<sup>156</sup>.

En la semana siguiente reaccionaron las Farc con una serie de actos terroristas y militares en el departamento del Cauca- en los que sobresalió la explosión de una "chiva - bomba" contra el puesto de policía, dejando 3 civiles muertos y 99 heridos, y 600 viviendas afectadas - que obligaron al ex comandante de las FF.MM., almirante Edgar Cely a trasladar temporalmente su puesto de mando a Popayán<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> El Nuevo Siglo, 27-03-2011.

<sup>156</sup> [http://www.eltiempo.com/justicia/persecucion-a-alfonso-cano\\_9860254-4](http://www.eltiempo.com/justicia/persecucion-a-alfonso-cano_9860254-4) consultada 10 de julio de 2011.

<sup>157</sup> [http://www.eltiempo.com/justicia/ataque-de-las-farc-a-toribio\\_9877066-4](http://www.eltiempo.com/justicia/ataque-de-las-farc-a-toribio_9877066-4) consultada 12 de julio de 2011.

Y a raíz de la nueva ofensiva guerrillera se abrió nuevamente el debate de si la Política de Seguridad del nuevo gobierno estaba aflojando, coincidiendo con la publicación semestral de la Corporación "Nuevo Arco Iris" en la que se hizo ver que el crecimiento progresivo de las acciones de las Farc estaba más relacionado con el plan de reestructuración emitido por Cano que con una supuesta debilidad del gobierno Santos.

Pero pese a dicho plan (y con nuevo Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, quien ha caracterizado su gestión con un énfasis en aumentar la capacidad de la aviación, de la tecnología y la inteligencia, complementado con buenas dosis de pragmatismo en los asuntos político-administrativos) Cano cayó en una operación militar de alta envergadura, al término de la cual- y después del despliegue mediático que suscitó la muerte, por primera vez en la historia del conflicto, del jefe de las Farc -, el Presidente Santos declaró desde Popayán:

*"... 'Alfonso Cano' fue abatido en una operación impecable de nuestras Fuerzas Militares y nuestra Policía, basada en un largo y preciso trabajo de inteligencia.*

*No fue un golpe aislado, sino el fruto de una estrategia que venimos adelantando por meses y de la perseverancia del Estado y su fuerza pública en la lucha contra las Farc.*

*Es una estrategia que -no más este año- ha significado 1.317 guerrilleros desmovilizados, 1.491 capturados y 356 dados de baja.*

*'Cano' cayó gracias al valor y la entereza de soldados humildes, grandes colombianos, que no temieron adentrarse en los montes y las selvas para perseguirlo y neutralizarlo..."<sup>158</sup>*

---

<sup>158</sup> Ver [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111105\\_22.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111105_22.aspx) consultada el 05 noviembre de 2011.

Diez días después las Farc anunciaron la designación de Rodrigo Londoño a. Timochenko como nuevo Jefe de las Farc, no sin antes haber buscado “exaltar la memoria” de Cano en sendos comunicados. Y en su primera postura pública el nuevo jefe le envió un fuerte y retador comunicado al Presidente con mensajes implícitos de superioridad moral, mostrando que está dispuesto a morir por “su causa”.<sup>159</sup>

No obstante, muy pronto la presunta superioridad moral se vino al piso pues pocos días después las Farc asesinaron a cuatro rehenes militares en su poder desde hacía más de 10 años, durante un choque armado que no pareció ser una operación de rescate previamente planeada<sup>160</sup>. Sin embargo, un artículo de El Nuevo Siglo (“Análisis de culpabilidad de las Farc y responsabilidad del Ejército”) entre líneas puso al descubierto un asunto más de fondo: las cotas de degradación del conflicto armado por la relativización del valor de la vida humana <sup>161</sup>.

Y por tratarse de una cuestión moral de peso, pocos días después del mencionado asesinato intervino el arzobispo de la Arquidiócesis de Cali, Monseñor Darío de Jesús Monsalve Mejía, con declaraciones que sorprendieron a más de un periodista como al exvicepresidente Francisco Santos de RCN. Tan inesperada fue la postura del prelado que incluso su comunicado fue transcrito por ANNCOL, la agencia que funcionando desde Suecia divulga las posturas de las Farc y sus simpatizantes<sup>162</sup>. veamos apartes mas dicientes del comunicado:

---

<sup>159</sup> Ver <http://www.eltiempo.com/colombia/otraszonas/comunicado-de-timochenko-a-santos-10799385-4> consultada el 21 de noviembre de 2011.

<sup>160</sup> Ver <http://www.eltiempo.com/justicia/luis-alberto-erazo-policia-que-sobrevivio-al-fusilamiento-de-las-farc-10837085-4> consultada el 26 de noviembre de 2011.

<sup>161</sup> Ver <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2011-culpabilidad-de-farc-responsabilidad-de-ej%C3%A9rcito.html> consultada el 28 de noviembre de 2011.

<sup>162</sup> Ver [http://www.anncol.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=728:ihay-que-traerlos-vivos&catid=81:europa&Itemid=578](http://www.anncol.info/index.php?option=com_content&view=article&id=728:ihay-que-traerlos-vivos&catid=81:europa&Itemid=578)

*"...Aunque suene duro, hay que distinguir su condición de militares y policías de esa solidaridad de cuerpo que mezcla lo humanitario con lo estratégico y hace que toda lucha por su liberación sea absorbida por un frente común e ideológico: todos y todo contra las Farc... ...Centrar la atención en las víctimas y no en los victimarios es lo que debe hacer un Estado fortalecido y armado hasta los tuétanos de tecnología, cuya seguridad y estabilidad no corren ni el más mínimo riesgo por dar este paso.*

*¿Por qué no trajeron vivo, por ejemplo, a Alfonso Cano, cuando se dieron todas las condiciones de desproporción absoluta y de sometimiento y reducción a cero de un hombre de más de sesenta años, herido, ciego, sólo? ¿Porqué encapsular la lucha anti-guerrillera en ese marco de traer muertos a los cabecillas, sin agotar el marco ético de la no pena de muerte, de la captura como objetivo legal?...*

*...Con todo respeto, invito al gobierno y a la sociedad a revisar si este esquema de "cortar la cabeza de la culebra", tan agresivo y letal, no obstante el cúmulo de muertes que hay entre un jefe y otro, de Reyes a Cano, por parte de soldados, policías, civiles y guerrilleros. ¿No está peligrosamente centrado en esa relativización del homicidio y no en la primacía del derecho a la vida, en la primacía de la vida de nuestros secuestrados, en la primacía de "cerrar heridas y abrir puertas"? RELATIVIZAR EL HOMICIDIO HA SIDO EL CÁNCER DE NUESTRA CULTURA INCOHERENTE FRENTE A LA VIDA HUMANA... "<sup>163</sup>.*

---

<sup>163</sup> Pocos días después el arzobispo complementó el sentido de su comunicado en la Revista Semana <http://www.semana.com/nacion/cano-no-preservaron-vida-arzobispo-cali/168440-3.aspx>

Luego durante los primeros meses del 2012 viene el también inesperado comunicado de las Farc dirigido a las "mujeres internacionales" - que desde el año anterior habían sido invitadas por "Colombianos (as) por la paz" a intervenir en el diálogo epistolar-, en el que expresan su decisión de liberar unilateralmente a los últimos diez rehenes de la Fuerza Pública en su poder y de terminar con el secuestro extorsivo como arma de lucha. Y en los preámbulos de la liberación ocurren una serie de hechos que, en este caso, ilustran no solo la prevalencia de lo militar sobre lo político, sino su desacople.

Casi en simultánea mueren 11 militares en Arauca por acción de las Farc y estas comunican la aprobación de los protocolos de seguridad para la liberación de los diez militares y policías en su poder, planteando la necesidad de que el gobierno autorice al grupo de mujeres internacionales visitar las cárceles para constatar la situación de derechos humanos de los "presos políticos". Pocos días después y también en Arauca las FF.MM realizan la que fue vista como una oportuna operación de "contragolpe" en la que mueren 33 guerrilleros del frente al que pertenecían los autores de la muerte de los 11 militares. Sin embargo, y pese a la oportunidad política de la operación, los mandos militares afirmaron públicamente que no se trató de un contragolpe sino del resultado de una operación que venía de tiempo atrás.

Luego las FF.MM. realizan otra operación en el Meta en la que mueren 36 guerrilleros, incluyendo al menos la mitad de mandos medios mientras se encontraban en el tercer mes de un curso que duraba seis, según declaraciones de un herido. El día 26 de marzo para informar sobre dicha operación en la versión para Ipad, El Tiempo tituló su artículo así: "10 toneladas de bombas se usaron para segundo gran golpe a Farc". Y mientras tanto seguían los preparativos para la

entrega unilateral de los rehenes por parte de las Farc, la cual se hizo realidad en los primeros días de abril.

En fin, como lo expresa el título de este apartado la fractura estratégica se ha cerrado en el país pero a favor de lo militar y no de lo político. Además de todo lo anteriormente expresado, lo corrobora el hecho de que, pese a que Santos re-estableció la "Consejería de Seguridad Nacional", el texto de la Política de Seguridad fue elaborado en el Ministerio de Defensa y no en el Palacio de Nariño. Es más, hacia finales de mayo de 2011 – paradójicamente el mismo día en que la Ley de víctimas y restitución de tierras era aprobada en su último trámite en el Congreso - el ex ministro Rodrigo Rivera presentó públicamente la "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad" (PISDP).

De esta llamó la atención el que, pese a su coherencia interna y a otras características positivas, no hubiera en todo el texto siquiera una mención a la restitución de tierras: ¿Cómo entender que pese a que se habla de "*una nueva visión de las amenazas y sus características*" no se hayan contemplado los "palos en la rueda" que se ven venir (y de hecho ya se han manifestado) contra la restitución de tierras? Parecería ser que en el Ministerio de Defensa no se vio que la promesa del gobierno de restituir las tierras despojadas por la fuerza a los campesinos y a las minorías étnicas ha sido recibida con esperanza por parte de las víctimas y rechazo – que se constituye en amenaza- por parte de los beneficiarios del despojo, muchos de estos vinculados a organizaciones armadas con capacidad de usar la violencia para impedir el éxito de las reclamaciones de restitución.

Y si se tiene en cuenta que la cuestión no es solo de restitución sino también del regreso a tierras abandonadas ¿cómo entender que no se haya especificado la necesidad de

proveer cortinas de seguridad a los sectores de tierras abandonada para facilitar el retorno?

El desacople antes descrito estaría mostrando un error estratégico en la necesaria interacción entre lo político y lo militar, similar al que se dio con la ejecución del PNR analizado en el tercer apartado de este escrito. Ahora bien, una posibilidad que dejaría sin piso lo antes dicho, es la de que internamente el Gobierno haya decidido solo empezar a restituir tierras en la medida en que se vaya restableciendo la seguridad. Pero si así es conviene repensar el asunto pues lo contrario es más estratégico, es decir, proveer cortinas de seguridad dondequiera que se va a restituir o a volver a ocupar como paso previo para alcanzar una seguridad consolidada.

De esta manera y desde el comienzo se les cerraría a las guerrillas el margen de maniobra. Pero si no se articula la implementación de la ley en comento con la nueva Política de Seguridad, las Farc (o el Eln según la región) podrían aprovechar la ventana de oportunidad para obtener simpatías y/o apoyo de campesinos amenazados o desengañados en sus expectativas. Ahora bien, últimamente se conoció el nuevo plan de guerra "Espada de Honor" que si bien reajusta la estrategia militar, no contribuye a superar el desacople analizado.

En fin, de todo lo expuesto cabe destacar que tanto el primer mandatario como las Farc están afrontando el conflicto armado con una estrategia en la que buscan combinar los componentes político y militar. Pero pese a sus reiterados intentos para que no sea así, hasta el momento las Farc han quedado rezagadas en lo relativo a la iniciativa político - estratégica, la cual se ha mantenido en manos del Gobierno. Sin embargo surge el interrogante de si el acople de la estrategia militar desde el Estado es el más adecuado para

complementar la prevalencia de lo político con que ha querido maniobrar el gobierno. Por ejemplo si ese esfuerzo de "buscarlos en sus madrigueras" (jefes y mandos medios) realmente amerita que sea el principal, o más bien el esfuerzo principal debe estar por el lado del apoyo a la restitución de tierras. De cualquier manera hay que afinar una efectiva articulación entre la PISDP y la puesta en marcha de Ley de víctimas y de restitución de tierras. Así se daría un paso trascendental para la necesaria sinergia entre "la razón y la fuerza", y de esta manera mantener la iniciativa político - estratégica, requisito "sine quanon" para acercar una adecuada terminación del conflicto armado. Sería un retroceso caer en el error del anterior gobierno en el sentido de no lograr el "link" entre seguridad y pacificación.

Por último pero no menos importante, hay que decir que en refuerzo de la iniciativa estratégica vienen gravitando a favor del Estado cuatro logros que hasta la fecha ha obtenido la gestión presidencial. La despolarización del "país político" que paulatinamente se ha irradiado al "país nacional", el re-establecimiento de las relaciones respetuosas y armónicas entre los poderes del Estado, la restitución de la Consejería de Seguridad Nacional y la lucha frontal contra la corrupción (con eficaz apoyo de la Procuraduría y la Contraloría), amén del posicionamiento internacional de Colombia.

Si a dichos logros se llega a sumar eficiencia en el poder judicial para impartir justicia tanto en los casos mencionados en el penúltimo apartado como en los de corrupción detectada en lo que va corrido del gobierno Santos, y mejores avances en el fortalecimiento de la democracia, se habrá avanzado sensiblemente hacia un escenario de condiciones favorables para terminar el conflicto "con la razón (lo político) gobernando y dosificando la fuerza (lo militar)".

## 8. A modo de conclusión.

Desde que comenzó la puesta en marcha del pacto político del Frente Nacional hasta nuestros días los diferentes gobiernos han concebido sus Estrategias (o Políticas) de Seguridad buscando poner fin al conflicto armado con las Farc y con otras guerrillas activas en el respectivo período. La primera, combinando operaciones militares ofensivas con acciones cívico - militares de tipo asistencial, fue el "Plan Lazo" diseñado y aplicado durante veinte años por parte del estamento militar de manera prácticamente autónoma. Otra fue el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), ejecutado durante dos administraciones, enfocado en mejorar la legitimidad del Estado mediante la inversión social en las regiones más deprimidas.

Dos de esas políticas, el Estatuto de Seguridad y la Estrategia Nacional contra la Violencia (ENV), se orientaron también a mejorar la legitimidad estatal pero esta vez apuntando prioritariamente a mejorar tanto la acción de la justicia penal como los niveles de seguridad. Las otras dos, el Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática (PSD), vieron el incremento de la legitimidad privilegiando lo militar-policivo y la lucha antinarcóticos, colocando en una instancia complementaria lo social desde un enfoque más asistencial que de mejora institucional. La última denominada Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) hasta la fecha se inclina a seguir las mismas pautas de la PSD.

En dichas políticas cabe resaltar dos vacíos relevantes. Por una parte en su concepción (y buena parte de su ejecución) solamente la ENV ha sido comprehensiva al considerar líneas de acción para todos los componentes del poder estatal debidamente priorizadas y coordinadas. Por otro lado, en especial durante la ejecución, ha habido una marcada

tendencia a que lo político y lo militar caminen cada uno por su ruta. Por esto prácticamente en todos los casos ha habido desacople entre lo político y lo militar considerándolos mutuamente excluyentes y no como lo que deben ser: coequiperos estratégicos con dirección de lo político, puesto que es este campo el decisivo en los conflictos internos e irregulares. En este desacople solo se puede exceptuar la PSD con el inconveniente de que lo político fue opacado por la prevalencia de lo militar.

Los avances institucionales más efectivos en aras de lograr tanto la coordinación y unidad de esfuerzos entre los entes estatales como el acople político – militar han sido la creación de la Consejería de Seguridad Nacional y la Consejería de Paz dependientes directamente de la Presidencia. Sin embargo, después de entrar en funcionamiento durante el Gobierno Gaviria, se fueron diluyendo paulatinamente hasta llegar hoy a tener una institucionalidad insuficiente para el manejo de dos problemas que interactúan y cuya solución hace parte de los intereses vitales de la nación colombiana.

Los vacíos antes mencionados han dado espacio a la ocurrencia de diferentes errores durante la implementación de las Políticas de Seguridad. El más sobresaliente ha sido, en distintos momentos y circunstancias, la incoherencia entre lo político y lo militar. No se ha tenido en cuenta que en todo conflicto bélico –mucho más si es interno– lo militar debe interactuar con lo político, valorando las implicaciones políticas, directas o indirectas, inscritas en la oportunidad, en los métodos empleados y en los resultados de las operaciones militares. De allí se ha derivado la tendencia a considerar que lo militar principalmente se debe dedicar a las “operaciones ofensivas contra el enemigo”, sin darle mayor importancia a la oportunidad política de los momentos en que se ejecutan. Se ha olvidado así que hay otros tipos de operaciones militares que se pueden realizar buscando que sus mensajes y

consecuencias no sean incoherentes con los propósitos políticos del momento, más si estos son los de ambientar la terminación del conflicto.

Quizás lo anterior se ha tratado de morigerar empleando también el estamento militar para cubrir vacíos de instituciones civiles. Pero de esta manera se le asignan a lo militar tareas que no son propias de su órbita de acción y se deja el mensaje de que la presencia del Estado tiene que ver fundamentalmente con la proyección del poder militar, lo cual no es lo mejor en un Estado Social de Derecho gobernado bajo un sistema democrático.