

## LAS FUERZAS MILITARES EN LA BÚSQUEDA DE LA PAZ CON LAS FARC

Coronel ( R ) Carlos Alfonso Velásquez R<sup>1</sup>  
Diciembre de 2010

Este escrito pretende desentrañar las lecciones derivadas de los pasados intentos por negociar la terminación del conflicto armado con las FARC, relacionadas con el rol desempeñado por las Fuerzas Militares en la pacificación del país. Y aunque, a diferencia de las otras administraciones, durante los dos últimos períodos de gobierno no hubo tales intentos, se incluye lo acontecido durante los mandatos de Álvaro Uribe y lo que va corrido del gobierno Santos para de todo deducir, en parte, respuestas a interrogantes como ¿bajo que condiciones la Fuerza Pública apoyaría un proceso de paz con las FARC? y ¿cuáles serían las alternativas para anticipar las posibles tensiones entre la Fuerza Pública y la institucionalidad civil?

Para el efecto se parte de un marco de referencia desde el cual se da una lectura a eventos del pasado que se consideraron claves y se arriba a unas conclusiones que servirían de base a las respuestas.

### 1. Marco de Referencia.

La Constitución le asigna al Presidente de la República la función de “Dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como Comandante Supremo de la Fuerzas Armadas de la República” (art. 189). Esto lo prevé nuestro ordenamiento constitucional porque el Jefe del Estado es, en últimas, el responsable de la Seguridad, uno de los pilares esenciales de la existencia del Estado. Ahora bien, en la “praxis” surge otra razón que tiende a olvidarse o soslayarse, esto es que toda operación militar tiene mensajes y consecuencias políticas:

*"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>2</sup>.

La cita pues corrobora la necesidad de que durante un conflicto bélico lo militar esté subordinado a lo político. Pero en la práctica esta necesidad no deja de ser motivo de desencuentros entre los jefes políticos y los militares, entre otras razones, porque suele ocurrir que no existan acuerdos en asuntos fundamentales como en la respuesta al interrogante de ¿estamos en una guerra interna? y si es así ¿qué es ganar la guerra? En esencia los desencuentros se dan porque, generalmente, en las respuestas el poder político tiende a privilegiar la persuasión y, por ende, la negociación política, mientras que el militar le da preponderancia a la coerción o, si se quiere, a la paz impuesta. De cualquier manera para llegar a la paz, sea privilegiando lo político o lo militar, o mejor, combinándolos de acuerdo a las circunstancias cambiantes de la guerra, se requiere de una estrategia, concepto que bien vale la pena aclarar.

Por razones que escapan al propósito de este escrito, 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, la estrategia militar general a cargo del Comandante General de las FF.MM. y la estrategia militar operativa bajo la responsabilidad del comandante de un teatro de operaciones. En realidad durante los cursos de capacitación adelantados en la Escuela Superior de Guerra de nuestro país para los niveles de mandos que tendrán que ejercer sus funciones en el campo estratégico se discuten varios conceptos privilegiando el de Clausewitz y claro está, el de los EE.UU. proveniente en últimas del mismo autor. Es que la influencia de los EE.UU. en nuestras FF.MM. ha sido constante desde que inició el actual conflicto armado: cursos de capacitación para distintos niveles, equipamiento militar, asesoría etc. Por lo que hay que darle una mirada a lo que la doctrina norteamericana sostiene en este campo.

Los EE.UU. conceptualizan la estrategia desde el nivel más alto denominándola “National Security 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, la estrategia militar como “*el arte y ciencia de distribuir y aplicar el poder militar para alcanzar objetivos nacionales en paz y en guerra*”<sup>3</sup>. Como se observa, y aunque no aparece

---

<sup>1</sup> Magister en Estudios Políticos, Profesor Asociado Universidad de la Sabana. Este trabajo, realizado por petición de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), contó con la colaboración de Carolina Serrano quien aportó gran parte de la documentación de prensa y sobre la “guerra sucia”.

<sup>2</sup> BRODIE Bernard. *War and Politics*: Macmillan Publishing Co., Inc, 1978. p 9. (Traducción propia).

<sup>3</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

el término “política”, de todas maneras se deduce que en estrategia las consideraciones militares están supeditadas a las de índole política: seguridad nacional, objetivos nacionales.

Sin embargo, conviene ahondar en el concepto de estrategia para aclarar lo que aquí entendemos por ella. Durante el siglo XX, el concepto de estrategia abandona lo puramente militar para abarcar un ámbito de mayor cobertura. En consecuencia surgieron distintas clasificaciones entre las que cabe destacar la de Sir Basil Liddell Hart, quien considera que existen dos clases: “Gran Estrategia” y “Estrategia pura”<sup>4</sup>; cabe anotar que de estas se desprendieron las antes vistas de los EE.UU. La primera equivale a las políticas que orientan la conducción de la guerra: “*su papel es el 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 política fundamental de la Nación*”<sup>5</sup> (o Carta Magna). Por esto la “Gran Estrategia” esta llamada a proveer de objetivos a la “Estrategia Pura”, la militar.

Así las cosas, el concepto de “Gran Estrategia” es equivalente al de “Estrategia Nacional” cuando un país se encuentra inmerso en un conflicto armado y proponemos entender por ella *el conjunto de líneas de acción (o políticas, económicas, socio-culturales y militares), diseñadas y aplicadas con el fin de mantener o alcanzar los fines del Estado-Nación*. Cabe aclarar que la fuente primaria de esos fines es la Constitución Nacional donde aparecen la paz y la unidad nacional<sup>6</sup>. Ahora bien, en la definición propuesta está implícita la necesidad de que el gobernante especifique metas u objetivos nacionales intermedios<sup>7</sup> necesarios para alcanzar los fines de la Constitución y una de las herramientas utilizadas para hacerlo es la expresión de su "Proyecto Político". Pero como en este los objetivos se trazan en forma general surgen entonces los planes gubernamentales, otro instrumento para asignar objetivos a los distintos recursos de la Nación, incluyendo el militar. En suma, podemos decir que las políticas públicas - sean éstas de índole política, económica, socio-cultural o militar – concebidas teniendo en mente la solución del conflicto armado, forman parte de una Estrategia 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>. La crítica hace ver que dicha 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 antes comentado de "Gran estrategia" para colocar en su sitio el fin de la estrategia militar y su supeditación a la nacional, dejando clara la necesidad de que lo militar actúe teniendo en mente un “norte” 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 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.

---

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

<sup>4</sup> LIDELL HART B.H. *The Strategy of the indirect approach*. London, England : Faber & Faber Ltd., 1954, 1957. (Traducción propia). En la Escuela Superior de Guerra de Colombia se clasifica la Estrategia en “Nacional”, “Militar General” y “Militar Operativa”.

<sup>5</sup> Ibid, pp 321 - 322.

<sup>6</sup> Los artículos 1 y 22 de la Constitución Política de Colombia determinan lo correspondiente a la Paz y a la Unidad nacional.

<sup>7</sup> En el Manual de Seguridad y Defensa Nacional FF.MM. 3-43 (1996) del Comando General de las FF.MM, a los objetivos Nacionales se les divide en “permanentes” y “actuales”. Los primeros contenidos en la Constitución y los segundos definidos en los planes gubernamentales, p 22.

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

<sup>9</sup> LIDDELL HART, ob cit p 319.

<sup>10</sup> Ibid 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 reestablecer 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”.

Por todo lo anterior es más precisa y aclaratoria la propuesta de definir Estrategia Militar como “*El arte-ciencia de dirigir, distribuir y aplicar los medios militares para alcanzar los objetivos trazados por la política nacional*”<sup>12</sup>. De lo anterior 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 políticos. En consecuencia, los comandantes militares deben tener claros cuál o cuáles son los objetivos que busca alcanzar la Estrategia Nacional, y, los líderes políticos tener el criterio suficiente para establecer si la estrategia militar propuesta efectivamente contribuye a los objetivos políticos.

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. Esto hace recordar que las únicas operaciones militares no son las ofensivas, pues de acuerdo a la situación se puede recurrir a otros tipos como las defensivas, las disuasivas, las de protección o las de engaño. Estas reflexiones van 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>.

Si lo antes expuesto fue escrito para la guerra regular, con mucha más razón es válido para la guerra irregular (o de guerrillas), en la que asuntos tales como el dominio de puntos críticos del territorio tienen un valor relativo dependiente de cómo afecta a la población civil. 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 esto el centro de gravedad se ubica en la legitimidad<sup>14</sup> de los contendientes. Es este el principal factor a considerar entre los intangibles del poder de combate. Así pues, en la correlación de fuerzas de un conflicto armado interno es vital tener en la cuenta que el actor que mantenga, o alcance, mejores niveles de percepción de legitimidad tiene en sus manos las mayores posibilidades de “ganar la guerra”.

De todo lo anterior se colige entonces que el objeto central de la estrategia militar es contribuir - mediante el uso racional y dosificado de la fuerza-, al desarrollo de un contexto que provoque la anulación de la voluntad de lucha armada del oponente, o su sensible disminución y no la destrucción o aniquilación del enemigo. 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.

## **2. El papel de las FF.MM. alrededor de los procesos de paz con las FARC.**

En esta sección se analizará el rol que han jugado las FF.MM., específicamente sus máximos mandos militares, antes y durante los procesos de paz que se han intentado con las FARC. Cabe aclarar que la referencia a otros actores se aborda solo en la medida en que contribuye a una mejor contextualización del asunto y que se hace una lectura a los preámbulos de los inicios de los procesos por cuanto las FF.MM. han jugado - y pueden jugar en el futuro- un papel clave para ambientar o no la negociación.

### **2.1 Proceso del Gobierno Betancur.**

El camino que recorrió el Gobierno Turbay de la represión jurídico – militar del *Estatuto de Seguridad* al reconocimiento de las guerrillas como actores políticos (propuestas de amnistía, primera comisión de paz) pretendió desincentivar la lucha guerrillera y pacificar el país. Sin embargo, el abrupto cambio de actitud facilitó que, desde la perspectiva de las guerrillas, se leyera el asunto como otorgamiento de la razón a las denuncias que se venían haciendo por violaciones a los DD.HH.<sup>15</sup> - internacionalizadas durante la toma de la Embajada de la República Dominicana por parte del M-19- y como una tácita expresión de un déficit de legitimidad del Estado que se mostraba impotente para lograr la pacificación. Todo lo cual, en últimas, proveyó de un aura de justicia a la causa de las guerrillas, que derivó en incentivos sobre su moral combativa.

<sup>12</sup> Cfr. LIDDELL HART ob. cit p 321.

<sup>13</sup> SUN Tzu. En *Roots of Strategy* vol I. 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”.

<sup>15</sup> Estas empezaron a crecer con fuerza a raíz de los procedimientos utilizados por el Ejército en su reacción al robo de las armas del Catón Norte la noche del 31 de diciembre de 1979.

Lo anterior se apoyaba además en el clima de opinión existente desfavorable a la represión como vía privilegiada para alcanzar la paz. El punto a destacar es que hacia el final del mandato Turbay tanto él como los candidatos con mayor opción a sucederlo, percibieron que el tema de la paz concitaba el apoyo de la opinión pública y centraron sus actitudes y posturas en quitarle esa “bandera” al M-19, que, según las encuestas, la enarbolaba desde la toma de la Embajada de la República Dominicana<sup>16</sup>. Y mientras se desarrollaba la campaña electoral en la que Betancur ganó la partida por tener una propuesta de paz más creíble, las FARC – usufructuando los logros del M-19 - realizaron la *Séptima Conferencia* en la cual concretaron sus propósitos de alcanzar el poder político por la vía de las armas hasta el punto de haber incorporado las acciones a realizar dentro del proceso de paz como una más de las formas de lucha<sup>17</sup>. Así pues, la coyuntura política obstaculizó la posibilidad de que el entrante Gobierno Betancur tuviera una mirada más objetiva sobre la actitud y expectativas de las FARC.

Lo anterior era analizado con preocupación por la inteligencia militar altamente influenciada por el contexto de la “Guerra Fría” en el que el “enemigo del Estado” era el “Comunismo”, en especial el de las FARC, con sus ramificaciones internacionales. Ahora bien, como se recordará el Presidente Turbay tuvo unas relaciones privilegiadas y estrechas con las FF.MM. encabezadas por el Ministro de Defensa General Luis C. Camacho L<sup>18</sup>. Por esto resulta lógico afirmar que el Gobierno Turbay pretendió construir una *pacificación forzada*, confrontando políticamente a quienes trataran de apoyar la guerra interna - como en el caso de Cuba después de la toma de la Embajada Dominicana - al tiempo en que se buscaba el apoyo de los EE.UU. Es que en un contexto latinoamericano donde el Sandinismo recién había llegado al poder por la vía de las armas amortiguando la soledad de Cuba, el panorama de Colombia podía ser considerado desde la potencia del norte como de “semáforo en amarillo” pues se veía como un país con una oposición legal y democrática de fronteras borrosas con la oposición armada apoyada, directa o indirectamente, por algunos gobiernos del área. Lo cierto es que en las relaciones internacionales el Gobierno buscó una válvula de oxígeno para legitimar la prioridad en las acciones militares llegando incluso a apoyar la postura de Inglaterra en la Guerra de las Malvinas<sup>19</sup>.

Dicho contexto hizo más notorio el cambio que produjo el Gobierno Betancur quien buscó crear un ambiente amigable frente a las guerrillas mediante la afiliación de Colombia al movimiento de los No Alineados y con la búsqueda de una interacción entre el Proceso de Paz en Centroamérica y el de Colombia<sup>20</sup>. El punto es que bajo el marco de Guerra Fría, calentada en ese entonces por Reagan en EE.UU., se emprendió el proceso de paz y el cambio de política exterior de Betancur fue funcional y dinamizador al interior de los grupos guerrilleros pues sus discursos nacionalistas y antiimperialistas pudieron reforzarse.

Así pues, mientras que para el Gobierno lo primordial era ganar y mantener el apoyo de la opinión pública arrebatándole la bandera de la paz al M-19 emprendiendo un proceso de paz con las diferentes guerrillas, las expectativas de estas (FARC y M-19) no podían ser otras que el logro de mayores avances en sus propósitos de llegar al poder. Tenían razones importantes para percibir que su futuro era promisorio, o por lo menos razones que pesaban más que las que pudieran considerar en contrario.

Es pues un hecho que entre los gobiernos Turbay y Betancur se produjo una brusca ruptura en materia de la política gubernamental para el manejo del conflicto armado pues se dio inicio a la tendencia de buscar la solución mediante la negociación política. Lo cierto es que el Presidente Betancur emprendió de manera decidida el cumplimiento de las propuestas de campaña y desde su posesión acometió sus políticas de gobierno dándole total preponderancia al tema de la paz bajo la premisa de las “causas objetivas 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

---

<sup>16</sup> Hacia el final del gobierno Turbay el prestigio del M-19 estaba en un 85% de opinión favorable según una encuesta publicada por la revista Cromos, pero una vez iniciado el proceso de paz, su imagen declinó. Mientras que en febrero del 83 el presidente Betancur alcanzaba la cifra de 82% de favorabilidad, en abril del mismo año el M-19 había descendido a un 13% de opinión favorable con un 35% desfavorable. “La bandera de la paz había pasado a manos de Belisario” (PARDO R. *La Historia de las Guerras*, Bogotá, Ediciones B p. 477)

<sup>17</sup> Las opiniones de Jacobo Arenas sobre la *combinación de todas las formas de lucha*, estaban muy vigentes en las FARC.

<sup>18</sup> Una caricatura de la época de Osuna en El Espectador describe a un periodista preguntándole a Camacho - que llegaba de un viaje al exterior - ¿Es cierto que se está fraguando un golpe de Estado? A lo que el interrogado responde: “No creo que Turbay se atreva”.

<sup>19</sup> En esta decisión peso el hecho de que que el Gobierno Sandinista empezó a hablar de no reconocer el Tratado Esguerra – Bárcenas que le otorga a Colombia la Soberanía sobre las islas de San Andrés y Providencia.

<sup>20</sup> CEPEDA U., Fernando. “La comunidad internacional y el proceso de paz en Colombia”. Ponencia en la conferencia *¿Existe una política de la Unión Europea hacia Colombia?* Paris, 19 y 20 de marzo de 2002.

"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>21</sup>.

Sin embargo, desde el comienzo afloraron los desacuerdos entre lo político y lo militar debido en este caso a concepciones encontradas en el “cómo” lograr la paz, es decir en la Estrategia Nacional para alcanzarla, en concreto en la prioridad de las líneas de acción. 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>22</sup>, pero consideraba que el esfuerzo principal debía enfocarse en los diálogos de paz. A su turno el Ministro de Defensa, General Fernando Landazábal Reyes, 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<sup>23</sup>.

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” implementado - durante los sesentas que se había venido dejando a un lado desde finales de los setentas - por el estamento castrense como para actuar contra el principio guerrillero propuesto por Mao de “el agua es al pez como la población civil es a la guerrilla”<sup>24</sup>. La diferencia con el PNR, además de la responsabilidad por su dirección y la amplitud de las obras sociales, estuvo en que el “Lazo” se orientó a la derrota de las FARC buscando quitarles el apoyo de la población civil, sin considerar diálogos de paz.

Pero como era de esperarse, prevaleció la visión del Presidente y se emprendieron en paralelo las dos líneas de acción privilegiando la negociación política con las guerrillas. De esta manera 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.

No obstante, y en concordancia con el espíritu del PNR más no porque fuese una tarea impuesta desde la presidencia, el Ministro Landazábal, emitió directrices para que las FF.MM. apoyaran su ejecución<sup>25</sup>. Fruto de ellas, durante el primer año del gobierno Betancur, se convirtieron dos “Comandos Operativos” (organización intermedia entre Brigada y Batallón dedicada exclusivamente a operaciones de contraguerrillas y sin carga administrativa) concebidos para restablecer el Orden Público en el Magdalena Medio y en el Caquetá en “Comandos Operativos de Desarrollo”, dotándolos con unidades de Ingenieros Militares para que pudieran adelantar obras de infraestructura durante la ejecución de acciones cívico – militares. Sin embargo, el grueso del Ejército se mantuvo ejecutando operaciones ofensivas contra las guerrillas complementadas con operaciones de “control militar de área”.

Es de destacar 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. En el trasfondo de ese criterio se observa el desconocimiento del aporte que podrían brindar las FF.MM. a una política de paz diseñando una estrategia militar coherente y conducente al logro de los objetivos políticos.

Por otra parte, para efectos de facilitar los “diálogos de paz” y con la aprobación gubernamental que conllevó la prohibición implícita de realizar operaciones militares en el sector, las FARC concentraron su Estado Mayor en Casa Verde, un sitio localizado en el municipio de La Uribe (Meta). Desde ese momento este lugar se convirtió en el símbolo del poder de las FARC como actor político de la vida nacional debido a las ampliamente publicitadas visitas que recibieron de varias personalidades además de los comisionados del Gobierno. Hasta tal

<sup>21</sup> PALACIOS, Marco. “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>22</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 hubieren producido secuelas económicas y sociales en la vida de las poblaciones locales.

<sup>23</sup> Ver LANDAZÁBAL R. Fernando (Gral), *El Precio de la Paz*, Bogotá : Editorial Planeta, noviembre de 1985, pp 101-102.

<sup>24</sup> Cfr. LEAL B., Francisco. *La Inseguridad de la Seguridad : Colombia 1958 – 2005*, Bogotá : Editorial Planeta, marzo de 2006, p 89.

<sup>25</sup> Ver LANDAZÁBAL ob. cit. p 105.

punto se constituyó en símbolo de poder que con el paso del tiempo se instaló allí un radioteléfono para que la jefatura de la guerrilla se pudiera comunicar directamente con la Casa de Nariño, el cual fue asemejado por la prensa al teléfono rojo entre la Casa Blanca y el Kremlin. Este despliegue de poder político de las FARC no fue visto con buenos ojos por el estamento castrense que lo observaba como un sensible avance en los propósitos de poder de la guerrilla.

Ahora bien, dos meses antes de la firma de los “Acuerdos de la Uribe” (marzo de 1984), que incluyeron una tregua con las FARC a partir del 28 de mayo, llegaron a su punto culminante los desacuerdos entre Betancur y Landazábal. En respuesta a un periodista que indagaba sobre la posibilidad de un cese al fuego - tema que se ventilaba en la agenda pública por unos preacuerdos que estaba gestionando la comisión de paz - el Ministro dijo: *“No va haber cese del fuego porque las Fuerzas Militares están cumpliendo con su deber y hay gentes tratando de cambiar el sistema político mediante la subversión, el asesinato, el secuestro y la emboscada”*. A su turno el Presidente desautorizó al General con una declaración en un Consejo Nacional de Seguridad en la que reiteró que los militares no eran deliberantes y así mismo, brindó su total apoyo a la Comisión de Paz<sup>26</sup>. Ante esto Landazábal renunció y fue designado en su reemplazo el General Gustavo Matamoros D’Costa quien desde el comienzo asumió una actitud distinta: ante la pregunta *¿Se mantienen las discrepancias entre las Fuerzas Militares y la Comisión de Paz?* Matamoros respondió: *“Yo no tengo ni he tenido ninguna discrepancia con la Comisión de Paz. Nosotros (los militares) obedecemos las ordenes de nuestro superior directo y colaboraremos con él (el presidente Betancur) en todos los asuntos relacionados con la paz”*. No obstante, en la siguiente respuesta se traslució la falta de una coordinación más estrecha entre el Presidente y el alto mando militar: *¿Busca nuevos mecanismos para lograr la paz?* *“Con el presidente yo no he hablado sino de aspectos sencillos, pero jamás ahorraremos esfuerzos por la paz...”*<sup>27</sup>. Pero Matamoros no pudo ejercer el cargo el tiempo esperado por una inesperada enfermedad terminal y fue reemplazado por el general Miguel Vega Uribe quien ejerció desde comienzos de 1985 manteniendo en el fondo la misma postura institucional trazada por Landazábal, pero evitando los desencuentros públicos con el Presidente.

Esa postura de las FF.MM. quedó crudamente registrada en la prensa por el General Bernardo Lema H. (Comandante del Ejército 82-83 y Jefe del Estado Mayor Conjunto 84-85), quien inconforme con lo que observaba en el sentido de los 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 las 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 estorbo 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>28</sup>.

El punto a resaltar es que a partir de la firma de los “Acuerdos de la Uribe” las críticas al proceso, no solo de parte del estamento militar, emergieron con mayor continuidad y la tarea de verificar estos acuerdos se convirtió en el objetivo primario de la Comisión de Paz. Las FARC ordenaron el cese al fuego a sus 27 frentes y el Ministerio de Defensa emitió una circular a todos los comandos militares sobre los acuerdos en la que el concepto de cese al fuego no quedó claramente delimitado<sup>29</sup>, por lo que la tregua quedó más en el documento que en la realidad de la dinámica del conflicto, pese al surgimiento de la Comisión Nacional de Verificación que con el paso del tiempo se mostró muy poco operante no solo por la delimitación imprecisa del cese al fuego a las FF.MM., también porque no se hicieron específicas de las áreas donde debían permanecer las FARC.

Es un asunto conocido que la Comisión de Paz de Betancur *“encontró su mayor obstáculo en la falta de capacidad decisoria real sobre los problemas a su cargo”*<sup>30</sup>, y en el reducido margen de mediación institucional tanto dentro como fuera del aparato estatal. Respecto a lo segundo se debe recordar que un complejo y diverso engranaje de relaciones de fuerza y de poder fáctico obstaculizaron las iniciativas de Betancur. Estas relaciones se dieron entre algunas élites regionales, narcotraficantes, paramilitares cooptados por estos, y algunos miembros

<sup>26</sup> El Espectador, Enero 20 de 1984.

<sup>27</sup> El Colombiano, Enero 20 de 1984.

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

<sup>29</sup> En la circular se afirmó que de todas maneras las FF.MM. debían continuar cumpliendo su “Misión Constitucional” de lo que se desprendía, por ejemplo, que si encontraban personas portando armas de uso privativo de las FF.MM. debían ser colocadas a órdenes de la autoridad judicial competente y si oponían resistencia armada, ser dadas de baja.

<sup>30</sup> BEJARANO, Ana María. “Estrategias de Paz y Apertura Democrática: Un Balance de las Administraciones Betancur y Barco”. En: LEAL B., Francisco y ZAMOSC, León (Editores). *Al Filo del Caos: Crisis Política en la Colombia de los Años 80*. Bogotá D.C: TM Editores – IEPRI, 1990, p. 65.

corruptos de las FF.AA., básicamente por el temor a perder poder debido a la fuerza política que empezó a mostrar la Unión Patriótica (UP)<sup>31</sup> – movimiento que surgió de los “Acuerdos de la Uribe”- y al reconocimiento que recibieron las guerrillas como actores políticos válidos<sup>32</sup>.

Lo cierto es que con el asalto al Palacio de Justicia en noviembre de 1985- trágica culminación de los desencuentros entre Betancur y la cúpula del M-19- y la arremetida paramilitar contra simpatizantes y miembros de las guerrillas y de la oposición que representaba la UP, las posturas adversas a las iniciativas para alcanzar la paz tomaron fuerza y el panorama tendió a una sin salida. Por esto en 1986 Betancur oficializa la desintegración de la Comisión de Paz y solo quedó en el panorama la prolongación de la tregua firmada con las FARC y otras guerrillas menores el 2 de marzo de ese año, la cual operó más en el papel que en la realidad pues a esas alturas los combates entre el Ejército y dicha guerrilla, amén de aquellos contra el M-19, fueron frecuentes especialmente en el sur del país. No obstante, en dicho acuerdo, aparece la disposición de las FARC de *"continuar adelantando el actual proceso de paz con el ciudadano colombiano que constitucionalmente, presida al próximo gobierno"*<sup>33</sup>.

Se conformó así una nube de frustración que oscureció los avances que se quisieron lograr hacia la pacificación del país pero inevitablemente el conflicto quedó ligado a las esperanzas de una negociación que le diera término: *"después de los años de Betancur la guerra de guerrillas cambió en Colombia y se volvió indisolublemente unida a las expectativas, realidades o esperanzas de paz negociada"*<sup>34</sup>.

En cuanto al rol jugado por las FF.MM., queda claro que no vieron con buenos ojos la prioridad otorgada a los diálogos de paz porque, además de producir una fractura con el estamento castrense no solucionada durante el proceso, dejó implícito el mensaje de que las reformas del PNR eran el fruto de la presión ejercida por las organizaciones guerrilleras, lo que se sumó la percepción de que las guerrillas avanzaban hacia el poder. A su turno las guerrillas percibieron que se les reconocía poder político y todo parece indicar que no vieron mayores incentivos en el sentido de que podían seguirlo ejerciendo al dejar las armas, entre otras razones, por la emergencia del paramilitarismo y su arremetida contra la UP que influyó para que en las FARC se incrementara la desconfianza y se desdibujara la voluntad de paz del Gobierno.

Con el tiempo las FARC respondieron incrementando su radicalización contra el Estado al que tildaron, cuando no de ser el organizador, como complaciente con este fenómeno. A partir de entonces el paramilitarismo se expande a otras regiones diferentes al Magdalena Medio como el departamento de Córdoba, la región de Urabá y los llanos orientales, y, con frecuencia y métodos variables (asesinatos selectivos, masacres) las FARC contrapusieron al terror de los paramilitares el terror revolucionario.

## 2.2 Los Avances en Pacificación del Gobierno Barco.

Durante el Gobierno de Virgilio Barco (1986-90) hubo diferentes esfuerzos para mejorar la legitimidad estatal y buscarle solución al conflicto armado con las guerrillas. Desde su campaña a la presidencia tomó distancia de la política de paz de Betancur pero no del diálogo como herramienta para buscar acuerdos. Su lema 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>35</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>36</sup>.

Un punto a destacar es que el nuevo presidente también acogió la premisa de las causas objetivas de la violencia ampliando el cubrimiento del PNR, 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 pretendió acoger la concepción del Ministerio de Defensa expuesta en el apartado anterior. Además y corrigiendo un error del proceso adelantado por su

---

<sup>31</sup> En 1986 la UP obtuvo 23 alcaldías, 14 congresistas y 14 Diputados Departamentales, según archivo de la Registraduría Nacional.

<sup>32</sup> Ver ROMERO, Mauricio, *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*, Bogotá D.C: Iepri, Editorial Planeta Colombiana 2003. Capítulo 2.

<sup>33</sup> Gobierno Nacional – Farc-Ep – ADO y Destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño ELN. Acuerdo de prolongación de la tregua. Firmado en la Uribe, departamento del Meta, el 2 de marzo de 1986.

<sup>34</sup> PARDO, ob. cit., p 498.

<sup>35</sup> "La paz no es un objetivo, sino un resultado": Barco. En: *El Tiempo*, Bogotá. julio 10 de 1986, p. 6 A.

<sup>36</sup> TURRIAGO P., Gabriel y BUSTAMANTE M., José María. Estudio de los procesos de reinserción en Colombia. 1991 – 1998. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz – Alfaomega, 2003, p. 9.

antecesor, le imprimió institucionalidad y orden a los organismos encargados de la negociación política con las guerrillas. También propendió porque esa negociación tuviera un final definido: la desmovilización y reintegración a la vida civil de los guerrilleros.

Otro punto destacable es que no produjo ruptura con la política exterior relacionada con el manejo del conflicto armado interno, sino que le introdujo ajustes. La prioridad dada por el Presidente Betancur a la paz de Centroamérica se reajusta mediante la conservación de los contactos a distancia con los demás presidentes de Contadora y del Grupo de Apoyo. La importancia dada al Movimiento de los No Alineados merma diplomáticamente y no habrá alusiones a este en los discursos presidenciales. Por último, termina la inclinación a apoyar a Nicaragua como punto focal del conflicto centroamericano, todo lo cual ocurrió poco tiempo después de su posesión<sup>37</sup>.

En el campo del contexto internacional es también importante tener en cuenta que desde mediados de los ochenta, la expansión de la producción y el tráfico de drogas en el país comenzaron a cambiar la naturaleza del conflicto y la actitud de la comunidad internacional ante el mismo. El narcotráfico fortaleció financieramente a las FARC, que por esa vía reemplazaron con creces el apoyo externo que, durante la Guerra Fría, hubiera podido recibir en entrenamiento, armas y en lo logístico en general. Gracias a la siembra de cultivos ilícitos en las zonas en donde las FARC habían venido teniendo influencia histórica, esta guerrilla empezó volverse autosuficiente en sus finanzas. Y mientras ello ocurría los gobiernos colombianos fueron profundizando su articulación a las estrategias y recursos antidrogas estadounidenses que terminaron por narcotizar las relaciones entre los dos países.

Lo anterior era consecuente con la evolución que iba teniendo el entorno internacional. A fines de los años ochentas diversos acontecimientos crearon un nuevo clima ideológico y político muy adverso a la lucha guerrillera: el declive y la final desaparición del mundo soviético que deja en el ambiente la idea del triunfo de la democracia liberal y la economía de mercado. Y en el continente americano los acuerdos de paz en Centro América y el aislamiento de Cuba dejaban sin horizonte favorable cualquier intento de revolución socialista<sup>38</sup>.

Volviendo a lo nacional, desde su posesión Barco anunció que respetaría los “Acuerdos de la Uribe” con las FARC y la creación de un organismo dependiente directamente de la Presidencia, que se encargaría de dirigir y coordinar “*los planes políticos, sociales y económicos que contribuyan a la normalidad, y promuevan la rehabilitación de las zonas y las gentes azotadas por la violencia*”<sup>39</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>40</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 del Estado central en zonas rezagadas aplicando un criterio de justicia distributiva<sup>41</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>42</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

<sup>37</sup> VÁZQUEZ C., Alfredo. “La Política Exterior de la Administración Barco: 1986-1988”. En Revista: *Colombia Internacional*. Edición No. 03. Bogotá: Universidad de los Andes. pp. 3-9.

<sup>38</sup> Ver RAMÍREZ, Socorro. Intervención en conflictos internos. *El Caso colombiano*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia 2004.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p 22.

<sup>40</sup> PARDO R., Rafael. *De primera mano: Colombia 1986-1994, entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: Cerec - Editorial Norma, 1996, p. 20.

<sup>41</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>42</sup> “La autoridad es del Presidente”: Ossa. En: *El Espectador*, Bogotá. agosto 12 de 1986, pp. 1 A y 9 A.

con la “misión constitucional”<sup>43</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 del Estado quedaba supeditada al criterio de los mandos militares<sup>44</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>45</sup>. Esto, claro está, si se tenía en mente el centro de gravedad constituido por la legitimidad. El punto 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 religitimar el Estado dada la impunidad que imperó hacia esos crímenes<sup>46</sup>.

Quizás por lo anterior 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. Al interrogante sobre las principales readecuaciones que le introdujo el gobierno Barco, responde Rafael Pardo Rueda director del plan entre 1986 y 1988:

*“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. **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>47</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>43</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, PNR ob. cit..

<sup>44</sup> Al estudiar 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>45</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>46</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)

<sup>47</sup> Entrevista a Rafael Pardo Rueda, Director del PNR entre 1986 y 1988, realizada por Carlos Alfonso Velásquez R. el 04 de Agosto de 2008. Guerrillas nuestras.

Por otra parte la concepción de ejecutar el PNR sin las guerrillas, suscitó tensiones con ellas que reaccionaron estimulando y/o presionando movilizaciones campesinas. Según datos oficiales entre agosto de 1986 y junio de 1987, se presentaron 62 movilizaciones populares, 11 paros cívicos, 23 protestas locales, 2 paros políticos, 18 marchas campesinas y 8 grandes desplazamientos a causa del conflicto armado<sup>48</sup>. Para las FARC el hecho de influir y, en la sombra, participar en dichas movilizaciones, se enmarcaba dentro su estrategia de crear espacios de confrontación con el Estado más allá del terreno militar. El Gobierno así lo entendió y respondió mediante una dosificada combinación entre la represión militar y las medidas políticas, incluyendo actuar sobre denuncias que recaían en algunos miembros de las Fuerzas Armadas de participar o cohesionar con la guerra sucia que, como quedo dicho, se había venido incrementado desde la aparición de la UP.<sup>49</sup>

Ahora bien, bajo el nuevo esquema de la Consejería Presidencial para la reconciliación, rehabilitación y normalización (CRNR) - única entidad autorizada para llevar la batuta en las negociaciones con las guerrillas-, dirigida inicialmente por Carlos Ossa E<sup>50</sup>, tiene lugar el primer encuentro con la cúpula de las FARC en septiembre de 1986. En este el Gobierno presentó un documento con los planteamientos para la negociación<sup>51</sup>, además de una lista de cargos en contra de miembros de la guerrilla por casos de asesinatos, extorsión y violación de la tregua vigente. Por su parte, los miembros del Secretariado entregaron una lista con 12 oficiales del ejército y dos alcaldes, según ellos, involucrados con los paramilitares y la “guerra sucia”, a la vez que mostraron optimismo en esta nueva fase, no sin afirmar que algunos temas sólo pueden ser superados luego de “*complejas negociaciones*”<sup>52</sup>.

Las reuniones entre ambas partes se interrumpen cuando el 1 de junio de 1987 en Puerto Rico (Caquetá) son muertos por emboscada de las FARC un suboficial, 24 soldados y un civil. Esto genera rechazo del Gobierno y de facto se produce un rompimiento de la tregua vigente desde la administración anterior aunque oficialmente el gobierno solo dispuso que la terminación de la tregua en aquellos departamentos donde las guerrillas realizaran ataques contra las FF.AA, actos de sabotaje o de terrorismo.

Los diálogos son restablecidos en octubre<sup>53</sup> de ese mismo año luego de que el 1 de septiembre el Presidente Barco anunciara su Plan de Paz. Este formuló una política que contenía términos precisos dentro de los canales institucionales y el debido respeto a la Constitución y a la ley, que pretendía la reincorporación de los grupos alzados en armas a la vida civil y política al igual que la extinción de todas las formas de violencia en el territorio nacional. La ejecución de la propuesta estaba pensada en un marco de generosidad y firmeza: los miembros desmovilizados serían indultados sólo después de haber entregado las armas, no al iniciarse las conversaciones y las FF.AA. seguirían castigando a los delincuentes que continuaran ejerciendo actos delictivos contra la población. De esta forma se daba sepultura definitiva al modelo de negociación con final abierto que se había adoptado durante el gobierno Betancur, y se hacía, entre otras razones, porque ya el problema de las marchas y movilizaciones campesinas estaba controlado<sup>54</sup>.

A su turno, las FARC interpretaron el Plan de Paz direccionado hacia su rendición<sup>55</sup> y consecuentes con su postura buscaron quitarle la iniciativa al Gobierno cambiando el escenario. A finales de septiembre 1987 se da una reunión en la Uribe (Meta) entre dirigentes de las FARC, el M-19, el EPL, el ELN, el PRT y El Quintín Lame de donde surge la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), acuerdo que planteaba el problema de tener que manejar la negociación con unas guerrillas aparentemente unificadas pero realmente separadas<sup>56</sup>.

Tras la renuncia de Ossa en diciembre de 1987 es Rafael Pardo quien asume la dirección de la CRNR y se propone avanzar en los acercamientos con los distintos grupos. A inicios de 1988 el nuevo Consejero se reafirma

---

<sup>48</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. “El Plan Nacional de Rehabilitación, los paros cívicos y las marchas campesinas”.En: *La política de reconciliación, normalización y rehabilitación, historia de un proceso Vol. I*. Bogotá: Presidencia de la República, 1989, p. 93.

<sup>49</sup> Entrevista a Rafael Pardo Rueda, ob. cit.

<sup>50</sup> Expresidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y miembro de las últimas dos Comisiones creadas por Betancur.

<sup>51</sup> Documento entregado por Carlos Ossa al secretariado de las FARC en septiembre de 1986. En: SANTOS C., Enrique. *Fuego cruzado*. Bogota: Cerec, 1988, pp. 425-430.

<sup>52</sup> “Primer encuentro de la administración Barco y FARC. En: *El Espectador*, Bogotá. septiembre 20 de 1986, p. 10 A.

<sup>53</sup> Carta de Carlos Ossa Escobar a los miembros del Secretariado de las FARC. Octubre 28 de 1987.

<sup>54</sup> Entrevista a Rafael Pardo, ob. cit.

<sup>55</sup> Las FARC pedían que antes de pensar en desarme o desmovilización era indispensable que se realizaran primero las reformas comprendidas en el Acuerdo de la Uribe (1984).

<sup>56</sup> El esfuerzo de unidad guerrillera que lo antecedió fue la conformación de la Coordinador Nacional Guerrillera en mayo de 1985. De esta habían formado parte el Comando Quintín Lame, el Eln, el Prt y el MIR-Patria Libre.

en que *"se requieren procedimientos y métodos institucionalizados y límites claros...."*<sup>57</sup>. De igual modo llamó la atención para que la opinión supiera diferenciar entre la naturaleza, magnitud y consecuencias de diálogos de sectores no gubernamentales y del gobierno con grupos armados, recordando que *"el Gobierno incumpliría sus obligaciones si admitiera estas organizaciones como parte constitutiva de nuestro ordenamiento social"*<sup>58</sup>.

Y el Gobierno también supo maniobrar para salirle adelante a las pretensiones de las FARC con la conformación de la CGSB. Con Pardo a la cabeza se dan los procesos que terminaron con las Mesas de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional, instancia de diálogo entre el Gobierno, los partidos políticos con representación parlamentaria, el M-19 y los demás grupos guerrilleros que se acogieron a la citada iniciativa. Pardo y su equipo avanzan en el establecimiento de procesos de acercamiento con el Quintín Lame, el EPL, el ADO y el PRT, incentivados con los anuncios de reforma constitucional, la cual finalmente se cristalizó más adelante al confluir con el "movimiento de la séptima papeleta" y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

Pero sin que se 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 las FF.MM. 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>59</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 Fuerzas Militares van a responder con sus armas"*<sup>60</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 de la democracia buscar salidas que ahorren dolor y muerte a los colombianos"*<sup>61</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.

De todas formas el Gobierno siguió adelante con su política y el 9 de marzo de 1990 se firmó el Acuerdo Político con el M-19 como preámbulo a la negociación que terminó con la dejación de las armas avalada por la Internacional Socialista, y la candidatura de Pizarro a la presidencia<sup>62</sup>.

En los mencionados avances y en otros<sup>63</sup>, aportó su cuota el PNR. Pese a que no se conocen estudios sistemáticos que sustenten lo afirmado, en respuesta a una pregunta sobre los efectos del plan sobre las guerrillas, Pardo sostiene que le quitó piso a las reivindicaciones que esgrimían los grupos guerrilleros con menos penetración en las poblaciones como el M-19 y el EPL, pero con las FARC, salvo por los lugares donde no habían logrado mayor control de población, la cuestión fue mucho más difícil. Pero en general, al final la gente pedía más y no menos presencia de la Fuerza Pública<sup>64</sup>. Por su parte Juan Carlos Palau exfuncionario del

<sup>57</sup> "Consejero para la paz: el acuerdo con las FARC está en crisis", en *El Tiempo*, Bogotá. (enero 03 de 1988, pp. 1 A- 6 A.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *El Espectador*, Junio 13 de 1988.

<sup>60</sup> *El Tiempo* 5 de diciembre de 1988 "Aquí mando yo".

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Antes de la firma Pizarro, como jefe de un grupo integrante de la CGSB, había tratado de convencer a Jacobo Arenas y a Manuel Marulanda de que se acogieran a la negociación, pero no encontró respuesta afirmativa.

<sup>63</sup> Con el PRT (26 enero de 1991), con el Quintín Lame (mayo 27 de 1991), con la CRS (abril 9 de 1994) y con el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera (30 de junio de 1994).

<sup>64</sup> Entrevista a Pardo, ob. cit.

PNR señala que las FARC entendieron que oponerse al plan sería políticamente muy cotoso porque en esa época estaban muy cerca a la población, lo que hizo que sacrificaran objetivos inmediatos de poder en aras de algunos beneficios para las comunidades.<sup>65</sup>

No obstante, los avances en dirección de mejorar la legitimidad del Estado y la pacificación del país se vieron seriamente oscurecidos por el incremento de lo que se denominó la “guerra sucia” que de la mano del narcoterrorismo, avanzó en proporciones geométricas durante el Gobierno Barco<sup>66</sup>. La impunidad de los crímenes contra la UP se constituyó en mácula contraria a los esfuerzos debido a la - sospechada pero no establecida jurídicamente- responsabilidad de algunos miembros de la Fuerza Pública y otros funcionarios estatales. Esto no podía sino generar desconfianza en los niveles de seguridad personal que tendrían las guerrillas en caso de desmovilizarse. Así las cosas, el panorama no era atractivo para unas FARC con una organización en crecimiento, de donde derivaban expectativas de buen futuro y optaron por continuar su trayectoria hacia el poder por la vía de las armas en vez de tratar en serio de ingresar a la vida legal dentro de un Estado con déficits de legitimidad en sus instituciones de seguridad y justicia.

Claro está que las FARC también tuvieron su cuota de responsabilidad en los asesinatos de miembros de la UP, la cual se deduce de otras visiones en las que los miembros de dicho movimiento fueron los “prescindibles” para los jefes guerrilleros<sup>67</sup>. Aunque el lanzamiento de la UP por iniciativa de las FARC fue un gesto para cumplir uno de los puntos de los “Acuerdos de La Uribe”, su no deslinde de las prácticas propias de la estrategia de “*combinación de todas las formas de lucha*”, colocó en alto riesgo a cada uno de los miembros de la UP, pues sectores de la extrema derecha que se aliaron con los paramilitares encontraron en ese no deslinde la autojustificación para responder con la misma moneda.

En la misma dirección apuntan unas declaraciones del Brigadier General ® Rafael Peña Ríos<sup>68</sup> al periodista Plinio Apuleyo Mendoza en entrevista titulada “*Por qué no hay respuesta efectiva contra la subversión*”<sup>69</sup>, en la que además se trasluce la desarticulación de lo militar con el PNR y el desacuerdo con la forma en que el Gobierno adelantaba su política de pacificación pues no coincidía con el concepto militar de “ganar la guerra”:

*“La violencia de los llamados grupos paramilitares proviene de esa relación transparente entre grupo político y grupo guerrillero. No habría surgido si desde un principio se responsabiliza el primero (la UP) en los acuerdos de lo que pudiera hacer el segundo (las Farc) si se admite que son dos brazos de la misma causa. Lo que no ha debido permitirse es que el uno adelante la guerra y el otro actúe públicamente como si nada tuviese que ver con el primero”.*

*“En la forma en que se está haciendo (la rehabilitación), sin relación alguna con nuestra acción es algo que debe hacerse después de la guerra y no durante. Aquí hay políticos que dicen que debe dialogarse con la guerrilla. Son gentes que ya aceptaron la derrota (...)”.*

*“Para desarrollarse, la guerrilla requiere tres apoyos uno político, otro social y otro económico. En este momento los tiene todos. El apoyo político que le faltaba lo obtuvo a raíz de los acuerdos de paz”.*

El punto a destacar es que el contexto político-estratégico con miras a la pacificación fue ensombrecido por los asesinatos de la UP pues pese a la cuota de responsabilidad de las FARC fue innegable el proceso de aniquilamiento sistemático de muchos de sus miembros, en el que se impuso la impunidad jurídica, política y social. Fue una importante oportunidad desperdiciada, más si se tiene en cuenta que una buena proporción de miembros del movimiento político vieron en este proyecto una oportunidad para hacer política de oposición desde la legalidad y le apostaron a la institucionalidad. Así pues, el desenlace de la UP sirvió para que en las FARC se acrecentara su desconfianza hacia lo que, con imprecisión generalizadora llaman “el establecimiento”. Y lo peor, este antecedente hizo que el conflicto armado colombiano se descompusiera y emprendiera la ruta de la degradación haciendo su posible solución más difícil y compleja.

<sup>65</sup> Entrevista a Juan Carlos Palau, ex funcionario del PNR, realizada por Gerson Arias el 21 de agosto de 2008.

<sup>66</sup> Muy a pesar de que el 25 de mayo de 1989 la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia 22. Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia) declaró inexecutable el parágrafo 3 del artículo 33 del Decreto 3398 de 1965 incorporado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968. Esta decisión política y jurídica de la Corte terminaba con el supuesto asidero jurídico que “autorizaba” la creación y accionar de los mal llamados “grupos de autodefensa”. Esta determinación de la Corte había sido antecedida por una serie de decisiones por parte del gobierno Barco en la misma dirección.

<sup>67</sup> DUDLEY, Steven. *Armas y urnas. Historia de un genocidio político*. Bogotá: Editorial Planeta, 2008.

<sup>68</sup> El Brigadier General Peña Ríos había pasado al retiro, pocos meses antes de la entrevista, porque siendo Comandante de la 12ª Brigada con sede en Florencia (Caquetá) tuvo desacuerdos con el Comandante del Ejército General Nelson Mejía Henao.

<sup>69</sup> El Tiempo, Junio 12 de 1988.

Sobre el rol de las FF.MM. podemos afirmar que su oposición a los esfuerzos del Gobierno Barco 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 se vincularon o vieron con buenos ojos la “guerra sucia”.

### 2.3 El Gobierno Gaviria y el Proceso de Paz en Caracas y Tlaxcala.

Con la elección de César Gaviria (Ministro de Hacienda y de Gobierno durante la administración Barco) como Presidente en 1990, hubo una buena combinación de continuidad y ajustes en la estrategia de pacificación. Las negociaciones con distintos grupos guerrilleros, exceptuando las FARC y el ELN, culminaron con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). El PNR se fue diluyendo<sup>70</sup> y, en la práctica, se reemplazó por la Estrategia Nacional contra la Violencia (ENV).

Con la ENV 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>71</sup> y/o por el incremento de la descentralización política y administrativa. En efecto, cuando se concibió el PNR no había ni elección popular de alcaldes ni de gobernadores a los, con la nueva Constitución, que fue necesario dejarles el espacio en lo social, entre otras herramientas, con las obligatorias transferencias desde el Estado central<sup>72</sup>.

De cualquier manera, es importante llamar la atención en que con la ENV, por primera vez el país tuvo una Estrategia Nacional (o Política Nacional) en la que las instituciones del Estado pertinentes estuvieron debidamente 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>73</sup>.

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 y como Consejero para la CRNR. Como Director de ésta última fue nombrado Jesús Antonio Bejarano quien asumiría de manera directa las negociaciones con la CGSB entre 1991 y 1992, año en el que pasó a denominarse Consejería para la Paz a cargo de Horacio Serpa<sup>74</sup>.

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>75</sup>, proceso éste que se había iniciado a finales del gobierno Barco con el movimiento de la “séptima papeleta” detonado por 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 ya adelantados por su antecesor, pero también que sería un factor determinante para que las FARC y el ELN 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 las FARC y el ELN 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

---

<sup>70</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>71</sup> Entrevista a Juan Carlos Palau, ob. cit.

<sup>72</sup> Entrevista a Rafael Pardo, ob. cit.

<sup>73</sup> Cfr LEAL B., Francisco. “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 VELÁSQUEZ R., Carlos. “La dirección Política de lo Militar: Una necesidad Estratégica”, en Revista Análisis Político N° 38, Bogotá: Iepri, Septiembre – Diciembre de 1999.

<sup>74</sup> Decretos 0053 y 0054 de enero 13 de 1992.

<sup>75</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.

la operación militar sobre Casa Verde. Equivocación que desde comienzos del gobierno Gaviria impregnó con tinte negativo el intercambio político con dichas guerrillas agrupadas en la CGSB. Veamos.

Debido a los esfuerzos de su antecesor- de cuyos efectos cabe destacar los procesos de paz iniciados y la declaración de una tregua unilateral por parte de las FARC para las elecciones de 1990<sup>76</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 en la evolución del conflicto armado al comienzo de la última década del siglo pasado: en la madrugada del 9 de Diciembre de 1990 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>77</sup> - la convocatoria de la ANC no pasó desapercibida. El 20 de junio de 1990, emiten un comunicado en el que solicitan participar en la Asamblea sin ninguna clase condicionamientos<sup>78</sup>. Esta solicitud la repiten el 31 de julio en carta dirigida al electo Presidente Gaviria<sup>79</sup>. Y en septiembre, un mes después de posesionado el nuevo Presidente, la CGSB realiza 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>80</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>81</sup>. Lo 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>82</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>83</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>84</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<sup>85</sup>. Además, las FARC 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>86</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>87</sup>, sitio

---

<sup>76</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>77</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>78</sup> “FARC y ELN pidieron participación en la Constituyente”. En: *El Colombiano*, junio 21 de 1990.

<sup>79</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>80</sup> “La Asamblea debe ser un hecho de paz”. En: *Semanario Voz Proletaria*, octubre 4 de 1990.

<sup>81</sup> PARDO ob. cit., p. 363.

<sup>82</sup> Cfr. PATIÑO, Otty., CHAVEZ Eduardo., JIMÉNEZ Luz Amparo, *Las Farc como actor Político*, Monografía de grado en Ciencia Política con énfasis en resolución de conflictos, Universidad del Valle. Inédita.

<sup>83</sup> Ver OLANO G., Hernán A. *Constitucionalismo Histórico*, Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2002, pp. 188-189.

<sup>84</sup> Ver “Oferta de paz a las FARC y al ELN”. En: *El Tiempo*, septiembre 26 de 1990.

<sup>85</sup> Ver PARDO ob. cit., p. 361.

<sup>86</sup> Ver primera página de *El Tiempo*, Noviembre 13 de 1990.

<sup>87</sup> Ver “Implacable cacería a las FARC” En: *El Tiempo*, noviembre 15 de 1990, pp. 1A y 3ª.

que había evolucionado de “zona desmilitarizada a limbo político”<sup>88</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>89</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>90</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.

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>91</sup>. En resumidas cuentas faltó lo que se podría llamar “paciencia estratégica”. Diferente hubiera sido si, de persistir la negativa de la CGSB, 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, agregándole un golpe más certero a la moral combativa de las guerrillas.

En términos de estrategia – que también debe mirar al largo plazo teniendo como referente la paz- 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 utilizados.

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

*“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>92</sup>

Más importante aún es caer en la cuenta de una paradoja ya histórica. El Gobierno Gaviria ha sido el que más avances institucionales ha logrado para mejorar la conducción político – estratégica del conflicto armado, 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 en el pasado entre lo político y lo militar<sup>93</sup>. 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 ejecución de la ENV, fueron decisiones que, exceptuando la primera, se cristalizaron

---

<sup>88</sup> Ver PARDO ob. cit., p. 353.

<sup>89</sup> Ibid. p 355.

<sup>90</sup> Cfr. Ibid. pp. 355-63.

<sup>91</sup> Ver CORPORACIÓN OBSERVATORIO PARA LA PAZ, ob. cit. p 162.

<sup>92</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. Gaviria nunca lo ha dicho pero no es arriesgado afirmar que en su decisión de designar un Ministro de Defensa civil (Pardo R.) en agosto de 1991 después de 43 años de ministros militares, pesó la falta de visión del Ministro Militar de la oportunidad política para ejecutar la operación sobre Casa Verde.

<sup>93</sup> Cfr. LEAL, Francisco, *La Seguridad Nacional a la deriva*, Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A, 2002, p. 105.

en 1991 cuando ya la operación militar sobre Casa Verde había inducido una dinámica bélica que obstaculizó la pacificación que se quiso lograr.

Y claro está, los jefes guerrilleros no desaprovechan ninguna equivocación estratégica de los gobiernos para sacar partido. Es más, a través del tiempo son los errores de índole estratégica los que han jugado un papel central en el incremento de la moral de combate de las guerrillas y en su radicalización. Si se recuerda que la tregua firmada con el gobierno Betancur, aunque más en el papel que en la realidad, aún estaba vigente ese 9 de diciembre, se les “sirvió en bandeja” la posibilidad de mostrar la operación sobre Casa Verde como un ataque sin previa declaratoria de guerra. Por lo que, aún con las heridas producidas por la experiencia de la UP sin sanar<sup>94</sup> y por otras expresiones contrarias a la negociación que desde finales de los 80 dejaron su huella de agravio, se radicalizaron más e incrementaron su motivación de “guerra contra el establecimiento”<sup>95</sup>. En la opinión de un mando medio de las FARC para ese entonces, en los meses previos al ataque a Casa Verde la dinámica de esa guerrilla estaba marcada por “las aburridas expectativas que se derivaban de la hipotética salida política al conflicto armado”<sup>96</sup>, pero después de la sorpresa que produjo el ataque sus estructuras “transitaron hábilmente, sobre la marcha, del simple acto de sabotaje de carácter aislado a una ofensiva coordinada y a gran escala que se inició en febrero de 1991”<sup>97</sup>. Lo que no sabía o no dijo el exguerrillero es que el plan denominado “Campaña Bolivariana para una Nueva Colombia” que tenía como objetivo la toma del poder en 1996, teniendo como centro de despliegue estratégico la cordillera oriental, se encontraba para la fecha de la operación sobre Casa Verde en su primera fase<sup>98</sup>.

De todas maneras, la radicalización que se produjo en las FARC, acompañada de una buena dosis de soberbia, se evidenció después de iniciadas las sesiones de la ANC cuando plantearon iniciar conversaciones sin entrega de armas, con una agenda de diálogo abierta, pidiendo despejar la zona de la Uribe y reclamando veinte cupos (uno más que el M-19) en la Asamblea, bajo la amenaza de no cesar sus ataques contra la infraestructura eléctrica<sup>99</sup>. Ante esta posición el Gobierno no tenía nada que responder salvo el uso de la fuerza. Se cerró pues el margen del intercambio político positivo, derivando en el incremento de la violencia: entre 1990 y 1991 las FARC aumentaron sus acciones en un 145%, mientras que entre el 89 y el 90 el aumento había sido del 86%<sup>100</sup>.

No obstante, y quizás porque un mes antes de ser promulgada la nueva Constitución el Gobierno aceptó los intentos de negociación de Caracas y Tlaxcala en los que se inauguró la figura de “negociar en medio del conflicto”, la cantidad de acciones violentas de las FARC tendió a la baja al disminuir en el año 92 en un 37% con relación al 91<sup>101</sup>. De otro lado, es de colegir que en la decisión de iniciar las negociaciones sin previo cese del fuego, haya influido la postura de las FF.MM. expresada en declaración del General Luis Eduardo Roca Maichel, Comandante General al preguntársele por esa eventualidad en momentos en que se planteaba en el primer contacto oficial entre los delegados del Gobierno y de la CGSB:

*“...las FF.MM. y la Policía tenemos constitucionalmente una actividad en forma permanente, el mantenimiento de la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos. Nosotros tenemos que seguir cumpliendo con una norma constitucional...somos hombres de guerra”<sup>102</sup>.*

Como es sabido los intentos de negociación de Caracas y Tlaxcala fracasaron, entre otras, por dos razones que gravitaron en el trasfondo: la desconfianza entre las partes acentuada con la operación sobre Casa Verde y el que con la nueva Constitución el Estado estrenaba una legitimidad que redujo ostensiblemente los márgenes para acordar las reformas a que aspiraban las FARC. De esta manera cobran validez las palabras de Jesús Antonio

---

<sup>94</sup> Cfr. GUTIÉRREZ, Francisco y SÁNCHEZ, Gonzalo. Prólogo a *Nuestra Guerra sin nombre*, Bogotá: IEPRI Grupo editorial Norma, 2006 p. 19.

<sup>95</sup> Hablan de una guerra declarada “sin previo aviso”. Ver discurso de Manuel Marulanda Velez en los 30 años de las Farc el 27 de mayo de 1994. [www.redresistencia.org](http://www.redresistencia.org)

<sup>96</sup> ARTETA D., Yezid, “Escenarios de Confrontación y Negociación con las FARC” En: RANGEL, Alfredo y otros, *Qué, Cómo Y Cuando Negociar Con Las Farc*. Bogotá.: Intermedio Editores Ltda, 2008, p. 50.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 53.

<sup>98</sup> Ver CORREA, C, Humberto General @ “Operación Colombia: La Toma de Casa Verde” en *Hablan los Generales*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, abril de 2006, p 227. La afirmación se hizo con base en documentos incautados.

<sup>99</sup> Ver *El Tiempo*, febrero 14 de 1990, p. 1.

<sup>100</sup> Porcentajes calculados con base en GÓMEZ, Hernando, (coordinador) PNUD, *El conflicto: callejón con salida*, (INDH 2003), Bogotá 2003. p. 53.

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> *Militares no aceptan cese bilateral del fuego*. En *El Tiempo*, Junio 8 de 1991. El 01 de junio se habían reunido los delegados para acordar iniciar las negociaciones en Caracas.

Bejarano al describir los diálogos de Caracas y Tlaxcala como unas negociaciones que no se realizaron para negociar, sino que se convirtieron en un simple mensaje recíproco para evitar un desbordamiento del conflicto<sup>103</sup>.

Después del fallido intento vino lo que se denominó “la guerra integral”<sup>104</sup> que frenó la pretensión de la guerrilla de tomar la iniciativa estratégica<sup>105</sup>. Como factor influyente en ello - más allá del incremento en medios militares por la inyección presupuestal<sup>106</sup>- hay que destacar que el no haber podido participar en la ANC ni haber logrado reformas durante las negociaciones de Caracas y Tlaxcala, se constituyeron en importantes derrotas políticas para las FARC con consecuencias en su moral combativa. Lo cual contribuye a explicar el que pese al rediseño de su estrategia durante la Octava Conferencia, realizada en 1993 después de los fallidos intentos de negociación, y no obstante la ofensiva desatada en el 94 para “*la despedida de Gaviria*”, la intensidad de sus acciones fue muy inferior a los topes que tuvo en el 91, pues este año realizaron 668 acciones violentas mientras que en el 94 solo llegaron a 389<sup>107</sup>.

#### 2.4 El Preámbulo y el Proceso del Caguán.

Con la llegada de Ernesto Samper (1994-1998) al poder se vinieron al suelo todos los esfuerzos de pacificación realizados por los gobiernos que le antecedieron. La crisis de legitimidad del Presidente y del Régimen Político desatada con el proceso ocho mil marcó una coyuntura política cuyos efectos fueron capitalizados a su favor por las FARC (también por las Auc). La crisis marcó un antes y un después en la dinámica del conflicto armado, facilitándole a las FARC llegar a las negociaciones de paz en el Caguán en la más evidente posición de fuerza que han tenido en toda su historia pues entre 1995 y 1998 esa guerrilla encontró la oportunidad más propicia para hacerse a la iniciativa estratégica y avanzar de manera patente hacia las metas trazadas en sus conferencias.

Otros analistas han visto el trasfondo de los avances de las FARC durante este lapso en el aumento de sus finanzas por el crecimiento de los cultivos ilícitos<sup>108</sup> o en la puesta en marcha de la “nueva forma de operar” acordada en la Octava conferencia<sup>109</sup>, lo cual, no obstante ser válido, muestra un cuadro 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.

En los comienzos de su mandato Samper mostró una actitud proclive a emprender negociaciones de paz con las FARC. Pero el paulatino aumento de su déficit de legitimidad por el proceso ocho mil, facilitó que las presiones de los mandos militares – en especial del General Bedoya - forzaran un cambio de posición del Gobierno que fue 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 exsenador Eduardo Mestre muy cercano a la campaña Samper a la presidencia. Además anunció la apertura 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 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>110</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 de la presidencia de Samper. Es que del ocho mil se derivó una fractura en la necesaria interacción político – militar, originada en el problema ético del

---

<sup>103</sup> BEJARANO Á., Jesús A., *Una Agenda para la Paz: Aproximaciones desde la Teoría de la Resolución de Conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995, p. 106.

<sup>104</sup> Fue declarada en noviembre de 1992: Estado de conmoción interior por un ataque de las FARC en el Putumayo en el que murieron 26 militares.

<sup>105</sup> Ver PARDO ob. cit., pp. 375-376.

<sup>106</sup> *Ibíd.*

<sup>107</sup> GÓMEZ, (INDH 2003), ob. cit.

<sup>108</sup> Ver PARDO, Rafael. *La Historia de las Guerras*. Bogotá: Ediciones B Colombia S.A, 2004, p. 532.

<sup>109</sup> Ver RANGEL, Alfredo. “Las FARC – EP: Una mirada actual”. En: DEAS y LLORENTE (Comp), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: CEREC, Uniandes, 1999 p 48.

<sup>110</sup> Ver detalles en: TELLEZ, Edgar y SÁNCHEZ, Álvaro. *Ruido de Sables*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A. 2003, pp. 247 – 252.

Presidente, pues en su fuero interno una buena proporción de los mandos militares no aceptó la dirección<sup>111</sup> de alguien con fundadas sospechas de llegar a la presidencia apoyado con dineros del cartel de Cali<sup>112</sup>.

Lo anterior produjo un vacío estratégico que colocó el rumbo del conflicto armado a favor de las FARC. De tal dimensión fue 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”. Es más, la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad se fue diluyendo hasta que desapareció en el siguiente gobierno cuando quedó prácticamente subsumida por la de paz<sup>113</sup>.

Así las cosas, la proyección política de la seguridad quedó exclusivamente en manos del Ministerio de Defensa, pero desde allí tampoco se pudo proveer adecuadamente porque, además 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, 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 el punto de que durante el cuatrienio 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 oponente.

Corroborando el vacío en comentario son dicentes las palabras del asesor de la Consejería de Seguridad Nacional del Gobierno Samper, 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>114</sup>*

En resumidas cuentas fue tal el desfase estratégico, que durante del Gobierno Samper se dio la paradoja de que mientras las FARC avanzaban sensiblemente en el logro de sus propósitos, el Gobierno se preocupó mucho más por realzar y darle poder 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.

Y claro está el desfase fue explotado por las FARC quienes se apropiaron de la iniciativa estratégica. El paso de ésta a manos de la guerrilla se dio al mismo tiempo en que se incrementaba la debilidad política del Gobierno por el problema de legitimidad. Durante el primer semestre de 1996 se agudizó la crisis del ocho mil con la “confesión” de Botero y la denuncia penal del Fiscal General contra el Presidente Samper<sup>115</sup> y la solución que se le quiso dar empeoró el problema: la Cámara de Representantes aprobó un auto inhibitorio a favor del Presidente en junio. Es decir, en lo penal no fue declarado ni culpable ni inocente, y en lo político fue soslayada su responsabilidad. Esto agravó la crisis pues la extendió al Régimen Político toda vez que en amplios sectores de opinión 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 en el órgano legislativo.

Lo cierto es que mientras lo anterior sucedía las FARC detectaron el entorno político adecuado para hacerse sentir “hablando duro” tanto en lo político como en lo militar. Poco tiempo después de la “confesión” de Botero afirman en un comunicado que “¡El presidente debe renunciar!”<sup>116</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>117</sup>.

---

<sup>111</sup> Cfr SAMPER, Ernesto. *Aquí estoy y aquí me quedo*. Bogotá: El Ancora Editores, 2000, pp. 174 – 186.

<sup>112</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, **de las cuales tuvo conocimiento el alto mando militar desde julio de 1994**.

<sup>113</sup> Cfr LEAL Francisco, *La Seguridad Nacional a la deriva*, Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A, 2002, p. 115.

<sup>114</sup> Entrevista a Alfredo Rangel, octubre de 2008.

<sup>115</sup> Ver Cronología en: *Síntesis '97*, Fundación Social, IEPRI, mayo de 1997.

<sup>116</sup> Comunicado del Secretariado de las Farc, febrero 11 de 1996.

<sup>117</sup> *Ibíd.*

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 discurso de la “narco-guerrilla” - incluyendo el lanzamiento del libro “El Cartel de las FARC”- y centrar la primacía 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 por los dineros de la mafia de Cali. Quedaba así el mensaje de que los dineros ilícitos de la droga eran problemáticos cuando iba a los bolsillos de los campesinos cocaleros y a las arcas de las FARC, pero no cuando apoyaban campañas políticas.

Dicha decisión estuvo altamente influenciada por el gobierno de EE.UU., que por la debilidad política del Presidente encontró las puertas abiertas para incidir cada vez más en beneficio de su política antidrogas<sup>118</sup>. Pero eso no le quitó la inoportunidad política sino que le agregó otro ingrediente que obró a favor de la voluntad de lucha de la guerrilla por ser las FARC la organización que más rezagos tiene de la Guerra Fría con un acendrado “anti-imperialismo yankee”.

¿Cuál fue su resultado de las operaciones militares derivadas de la prioridad operacional? En esencia tal posicionamiento político de las FARC entre los campesinos cocaleros, que - no es aventurado afirmarlo- les serviría para visualizar la posibilidad de un nuevo estado con su soberanía en el sur del país<sup>119</sup>. Lo cierto es que ninguno de los políticos del momento, podría haberse dado 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>120</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.

Ahora bien, para amainar la ola de marchas campesinas en el sur el Gobierno se vio en la necesidad de negociar con los manifestantes en términos que también favorecieron las pretensiones de la guerrilla. Un análisis de ese entonces lo corrobora:

*“En este caso, los distintos actores que intervinieron: Gobierno, cultivadores y guerrilla, obtuvieron cada uno una victoria parcial y ganaron tiempo para reiniciar, en un futuro talvez no muy remoto, un enfrentamiento de cuyos resultados puede llegar a depender la estabilidad del país. El Gobierno obtuvo de la protesta argumentos para justificar, sobre todo a nivel internacional, la imposibilidad de que el Estado colombiano asuma sin el concurso de otras naciones una solución realista al conflicto con los cultivadores. La guerrilla conquistó espacios políticos que había perdido en años de continua degradación del conflicto. Campesinos y colonos ganaron unos compromisos de política social, con todos los interrogantes que la experiencia reciente plantea ante la casi nula capacidad de los gobiernos para cumplirlos”<sup>121</sup>.*

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>122</sup>. Aquella que inició con veintiséis ataques en 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”, “Patascosy”, “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”.

<sup>118</sup> Ver TOKATLIAN, Juan. “Colombia – Estados Unidos: una relación hipernarcotizada”. En *Síntesis '97*, ob.cit.

<sup>119</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>120</sup> Cf PEÑARANDA, Ricardo. “Movilización y protesta popular en el tiempo de la crisis”. En: *Síntesis '97* ob. cit., pp. 36-37.

<sup>121</sup> IEPRI, “Colombia: notas sobre la crisis”. En Revista *Nueva Sociedad*, Número 146, Bogotá, noviembre – diciembre 1996, pp. 16-18

<sup>122</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 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.

El mayor impacto de esta ofensiva fue el de llegar a tener en sus manos cerca de 450 hombres de la Fuerza Pública que no dudaron en llamar “prisioneros de guerra”, lo cual evidenció al mismo tiempo la fuerza de la guerrilla y la desmoralización del ejército<sup>123</sup>. Fue esta una de las razones que llevaron al Comandante General de las FF.MM 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>124</sup>.

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>125</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.

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 sentir su fuerza menguada.

El punto a destacar 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. Mientras las expectativas de las FARC eran, como mínimo, de una ambiciosa negociación para lograr una alta cuota de poder político, las del candidato y luego Presidente Pastrana – atendiendo, entre otras, la presión de opinión del “Mandato Ciudadano por la Paz”- eran las de lograr sentar en la mesa de negociaciones a la guerrilla rompiendo la barrera de desconfianza acumulada. Para esto adquirió compromisos frente a la opinión pública y a las FARC<sup>126</sup>, que lo colocaron en una posición desventajosa para el arranque de la negociación. Un hecho que habla elocuentemente fue la reunión de Pastrana como 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>127</sup>. Lo que, al parecer, no entendió el Gobierno fue que la prioridad de generar confianza era importante pero insuficiente con un adversario en posición de fuerza por lo logrado en los años inmediatamente anteriores.

Por último, 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>128</sup> que se sentaba a negociar con uno decadente. 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.

Lo cierto es que en lo que, al parecer, más valoran las FARC, 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 correlación a favor del Gobierno, y de todos modos diseñar una estrategia político – militar de alto calado para alcanzar la paz. Pero, por los afanes electorales no se pensó en 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

<sup>123</sup> Cfr. entrevista al General Fernando Tapias en OROZCO, Cecilia. *¿Y ahora qué?* Bogotá: El Áncora edit., 2002, p. 38.

<sup>124</sup> Ver PASTRANA, Andrés. *La Palabra Bajo Fuego*. Bogotá: Planeta, 2005, p. 92.

<sup>125</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>126</sup> Por ejemplo en el discurso del Tequendama y 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 mostrando el reloj de la campaña.

<sup>127</sup> VALENCIA, León. *Adiós a la política, bienvenida la Guerra*. Bogotá: Intermedio Editores, 2002, p. 35.

<sup>128</sup> Ver entrevista a “Simón Trinidad” en *Tiempos del Mundo*, octubre 01 de 2001

definidos, pero lo medular constituido por el “cómo”, no se había planeado, y todo parece indicar que nunca se hizo<sup>129</sup>, sino que se fueron tomando decisiones a la zaga de los acontecimientos.

Un ejemplo ilustrativo es el manejo dado a la reforma política que se mostraba prioritaria. Por esta razón, el primer presidente del órgano legislativo y miembro destacado de la coalición de gobierno, el conservador 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>130</sup>, se hubiera contado con mejor fuerza política 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 la última 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?

Y no se respondieron adecuadamente. Por ejemplo, la recuperación de la moral combativa de las FF.MM tenía que ver más con el entorno de ilegitimidad política que con los medios materiales. Pero fueron los últimos los que tuvieron preponderancia con amplio despliegue mediático en vísperas de iniciar oficialmente la negociación, lo cual difícilmente podía ser tomado por las FARC como demostrativo de la voluntad de paz del gobierno. Además, no se pensó detenidamente en como lograr que las FF.MM no soslayaran el problema paramilitar, y desde el preámbulo del comienzo oficial de las negociaciones las masacres de las AUC se incrementaron siguiendo la tendencia histórica de aumentar sus acciones criminales en la medida en que las posibilidades de una paz negociada se hacían más reales<sup>131</sup>.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que el enfoque inicial del Plan Colombia sí fue coherente con la ambientación del proceso de paz, pues se orientaba el esfuerzo principal en 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>132</sup>. Y bajo esas 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>133</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>134</sup> y otros países europeos en los que el Presidente había ya empezado a desplegar su “diplomacia por la paz”<sup>135</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 de los EE.UU. cuyo Gobierno terminó imponiendo el cambio de prioridad.

Así pues el contexto político-estratégico previo al inicio de las negociaciones del Caguán no daba pie para vislumbrar un buen desarrollo del proceso. 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

---

<sup>129</sup> PASTRANA, Andrés, 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. Y lo escrito a lo largo del libro permite concluir que la línea de acción principal fue ganar la confianza de las FARC, que si bien era importante no era suficiente para constituirse en el esfuerzo principal de una estrategia.

<sup>130</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>131</sup> Dicha tendencia es uno de los principales hallazgos del trabajo doctoral de Mauricio Romero plasmado en el libro *Paramilitares y Autodefensas: 1986-2002*.

<sup>132</sup> Ver PASTRANA, Andrés. “Una política de paz para el cambio”. En: *Hechos de Paz*, tomo I: 1998-1999, Bogotá: Imprenta Nacional, p. 21.

<sup>133</sup> Ver CEPEDA Fernando. “El segundo mandato de Bush”. En: *Revista Javeriana* N° 711, ene –feb 2005, p. 20.

<sup>134</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 expresidentes Pastrana el despeje de la zona de distensión fue una exigencia de Bill Clinton para apoyar con dinero el Plan Colombia.

<sup>135</sup> Ver TOKATLIAN Juan. “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.

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>136</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”.

Y claro está esas demostraciones estimularon los desencuentros entre lo político y lo militar. El 7 de noviembre de 1998, pocos días después del asalto de las FARC a Mitú, entró en vigencia la denominada Zona de Distensión<sup>137</sup> y el 15 de diciembre los cuarteles del Batallón Cazadores con sede en San Vicente del Caguán fueron completamente desocupados de miembros del Ejército, no sin antes haber tenido lugar intensas discusiones entre el Presidente y su Comisionado de Paz con el Ministro de Defensa y el alto mando militar. Es que al desalojar esos cuarteles implícitamente se reconoció a las FARC como el poder político real en esa región. Y por si fuera poco también se retiraron las seccionales de la Fiscalía General de la Nación de los municipios de la zona. De esta manera se conformó un vacío efectivo del Estado matizado con el argumento de que al ser autorizado por el Gobierno se mantenía la soberanía.

Días después, el 7 de enero de 1999, se instala formalmente la Mesa de Diálogo con la histórica foto de “la silla vacía”. Así pues, desde el inicio pareció que del persistente esfuerzo del Gobierno por generar confianza en las FARC se desprendieron las opciones de “se negocia o se negocia”; de esta manera se dio la impresión de un Estado débil necesitado del proceso de paz.

Constituidos la “Mesa Nacional de Diálogo y Negociación” y el “Comité Temático Nacional”, con los respectivos negociadores de parte y parte, el proceso sufre su primer congelamiento el 18 de enero por decisión unilateral de las FARC en espera de la decisión del Gobierno de prorrogar la Zona de Distensión y de “resultados satisfactorios contra el paramilitarismo”<sup>138</sup>. Fue esta una postura arrogante de la guerrilla, pero hay que reconocer que ella no se asentaba en el vacío pues desde enero de 1999 los paramilitares aumentaron significativamente la cantidad de masacres en diferentes áreas del territorio nacional<sup>139</sup>.

Y sumando a los obstáculos, durante este primer periodo de congelamiento las FARC asesinan a tres indigenistas norteamericanos en el departamento de Arauca. Este crimen dio al traste con la posibilidad de apoyo por parte de los EE.UU. al proceso y generó intensos debates en la mesa que aparentemente se superaron tras el compromiso de la guerrilla por encontrar y juzgar a los culpables. Eso sí, la guerrilla aprovechó para afirmar “*que los responsables no serían entregados a las autoridades colombianas para que los juzgue, porque la organización no reconoce la legislación colombiana, y menos serían entregados en extradición*”<sup>140</sup>. Una de dos o seguían buscando su posicionamiento como fuerza beligerante, o ya se percibían como tal.

Las negociaciones solo se vinieron a reanudar en abril de 1999, poco tiempo después de que se activaran unas tensiones en el Ministerio de Defensa que desembocaron en una grave crisis a raíz de la renuncia de Rodrigo Lloreda Caicedo y de un considerable número de generales y coroneles<sup>141</sup>. Dichas tensiones comenzaron por la decisión del Presidente de llamar a calificar servicios a los Brigadieres Generales Rito Alejo Del Río y Fernando Millán por presuntos vínculos con los grupos paramilitares a comienzos del mismo mes. Disposición presidencial en cuyo trasfondo gravitó tanto la presión de los EE. UU como la posición de las FARC, pero que debido al momento en que se decidió hacer efectiva fue percibida por varios sectores, empezando por la oficialidad del Ejército, como una concesión inaceptable a la guerrilla. El Comandante del Ejército, general Jorge E. Mora R., se refirió a la posición de las FARC declarando a la prensa: “*(...) un claro ejemplo de cómo lo pájaros les tiran a las escopetas con calificativos y acusaciones que sólo buscan desestabilizar el país*”<sup>142</sup>.

<sup>136</sup> Cfr. PASTRANA Andrés, *La Palabra Bajo Fuego*, Bogotá : Planeta, 2005, p 424.

<sup>137</sup> Resoluciones Número 84 de 1998 (octubre 14); 85 de 1998 (octubre 14) y 1 de 1999 (enero 5). La Zona comprendía los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena y Vistahermosa en el Meta, y San Vicente del Caguán en el Caquetá.

<sup>138</sup> FARC-EP. Carta abierta al Señor Presidente de la República, enero 18 de 1999.

<sup>139</sup> Entre 1998 y 1999 las masacres de los paramilitares aumentaron en un 71%, y las víctimas en un 36%. Por otra parte después del asalto a Mitú las FF.AA. empezaron a sorprender a las Farc con ataques nocturnos apoyados desde el aire hasta el punto que buena parte de las batallas importantes se produjeron por iniciativa del Ejército. Ver ZULUAGA Jaime “El proceso de paz : ¿hacia un acuerdo nacional?” en *Síntesis 2000 Colombia*, Bogotá TM Editores – IEPRI, F. Social febrero de 2000 pp 39-55.

<sup>140</sup> MEDINA Gallego, Carlos, *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia (Memoria casos FARC-EP y ELN)*, Bogotá D.C.: Editorial Kimpres Ltda, UNIJUS Universidad Nacional, 2009, p 94.

<sup>141</sup> Detalles de la crisis se pueden ver en TELLEZ, Edgar y SÁNCHEZ, Álvaro, *Ruido de Sables*, Bogotá D.C: Editorial Planeta Colombiana S.A. 2003, pp 292 – 319.

<sup>142</sup> El Espectador, Abril 21 de 1999.

A lo anterior se sumó la discusión sobre la prórroga de la Zona de Distensión de manera indefinida en el tiempo y sin exigencias concretas a las FARC quienes, según informaciones de inteligencia y de prensa, incurrieron en frecuentes abusos tales como tener secuestrados allí. Finalmente, la crisis se desencadenó por una posición del Comisionado de Paz, Víctor G. Ricardo, en el sentido de que *“esa zona de distensión para los efectos de la negociación se establecerá sin límites de tiempo y por tanto sin fecha fatal”*, ante la cual Lloreda declaró el desacuerdo con un *“despeje indefinido”* porque *“eso eliminaría todo estímulo para el avance de las negociaciones por parte de la guerrilla”*<sup>143</sup>. Después de esto, no podía venir sino la renuncia del Ministro de Defensa.

Pero la dimisión no vino sola. Cuando el general Jorge E. Mora R, empezó a informar a los comandantes de División sobre la renuncia del Ministro, se desató la peor crisis en el mando militar en toda la historia del conflicto armado: por escrito pidieron el retiro del Ejército 12 generales y 20 coroneles, mientras que otros 50 oficiales telefónicamente informaron que también renunciaban en solidaridad con el Ministro de Defensa<sup>144</sup>. No obstante la crisis se desincentivó paulatina pero rápidamente “congelando” las solicitudes de retiro por orden del general Tapias (comandante de las Fuerzas Militares) y mediante la realización de una reunión de emergencia del Presidente con la cúpula militar en Cartagena. Además, con otra del primer mandatario, esta vez con todos los generales de las Fuerzas Militares en Melgar 48 horas después en Melgar.

En ambas reuniones Pastrana habló de su compromiso con las Fuerzas Armadas y de que todo lo que les había pedido era que actuaran con firmeza y efectividad, a la ofensiva, contra los grupos armados ilegales por fuera de la zona<sup>145</sup>. También habló de los altibajos de todo proceso de paz y de la inconveniencia de colocar “fechas fatales” para adelantar una negociación tan compleja. Más adelante afirmó que tanto los militares como el país se tranquilizaron por cuanto el 4 de junio de 1999 prorrogó la vigencia de la zona de distensión por seis meses, y de ahí en adelante, las extensiones respondieron a situaciones determinadas y nunca fueron indefinidas<sup>146</sup>. También, y en demostración de que se avanzaba, anunció que las FARC habían aceptado poner en marcha una comisión internacional que se encargaría de verificar el cumplimiento de los acuerdos logrados en la mesa de negociación.

Un punto a destacar es que, durante la segunda reunión, el general Rafael Hernández L., Jefe del Estado Mayor Conjunto, hizo un planteamiento del que se puede deducir no solo una de las razones de la inconformidad de los generales, también buena parte de la explicación de la insuficiencia estratégica del Gobierno desde los preámbulos de las negociaciones: *“Señor presidente, con todo respeto quiero decirle que esta es la primera vez que usted se reúne con todos los generales de la República, mientras que ya lo ha hecho en dos oportunidades con Manuel Marulanda”*<sup>147</sup>. Si bien, el Gobierno mantuvo informado al mando militar de lo que acontecía durante el proceso del Caguán a través del Comisionado de Paz<sup>148</sup>, esto no fue suficiente para evitar incoherencias entre lo político y lo militar. El problema no estuvo en el flujo de información sino en el acople entre la Política Nacional de Paz y la estrategia militar. De ahí se derivaron frecuentes incoherencias entre lo político y lo militar, empezando por el discurso de unos y otros. Nuevamente se hizo presente el criterio del período Belisario en el sentido de que 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.

Y la inconformidad militar con el proceso se mantuvo latente aflorando en distintos momentos hasta su final. Por ejemplo, pocos meses después de la desactivación de la crisis el General Tapias, Comandante General de las FF.MM. declaró en la prensa: *“Hay mucha gente que no cree que la guerra es contra todo el pueblo colombiano. A quién está secuestrando la guerrilla, a quién está asesinando, a quién está obligando a salir del país, a quién está extorsionando? (...) Nosotros sentimos que estamos librando una lucha solos y que nos atacan por defender a los colombianos...”*<sup>149</sup>. Más adelante, el 28 de abril de 2000, la mesa de diálogo y negociación convocó la primera audiencia internacional sobre medio ambiente y cultivos ilícitos que se frustró a raíz de la muerte de la señora Elvia Cortés en Boyacá cuando era desactivado un “collar bomba”. Este crimen dio al traste con dicha convocatoria pues durante cuatro días consecutivos las emisiones de cinco noticieros de televisión atribuyeron equivocadamente la responsabilidad a las FARC utilizando- o haciéndole eco - a palabras tales

<sup>143</sup> TELLEZ y SANCHEZ, ob. cit pp 298-299

<sup>144</sup> Ibid., p 304.

<sup>145</sup> PASTRANA, ob.cit p 199.

<sup>146</sup> Ibid. p 201.

<sup>147</sup> TELLEZ y SANCHEZ, ob. cit p 317.

<sup>148</sup> PASTRANA, ob. cit p 199.

<sup>149</sup> El Tiempo, Julio 9 de 1999.

como “salvajismo”, “ferocidad”, “infamia”, “aterrorador”<sup>150</sup>. Esta equivocación se originó en la información suministrada por el comandante militar de la zona donde ocurrió el hecho, quien casi en un acto reflejo le atribuyó el crimen a las FARC.

Luego y a raíz de la tragedia del 11 de septiembre del 2001 EE.UU vino el detonante para que la ayuda militar del Plan Colombia se empezara a enfocar sin limitaciones contra la guerrilla. Un mes después de la tragedia el Secretario de Estado de EE.UU. Collin Powell declaró: *“Es fácil identificar a Bin Laden como terrorista y lograr una gran oposición en su contra. Hay otras organizaciones que probablemente satisfacen un estándar similar. Las Farc en Colombia es uno”*<sup>151</sup>. Y por esos mismo días, después de hacerlas incluir en la lista de organizaciones terroristas, la embajadora Anne Paterson esbozó un plan de apoyo a Colombia que incluía la lucha contra el secuestro, el pedido en extradición de jefes guerrilleros comprometidos con el narcotráfico, la prevención de ataques a la infraestructura vial y el equipamiento del ejército para combatir la guerrilla y el narcotráfico<sup>152</sup>. Es que el Presidente Pastrana, ya cansado de que el proceso no avanzara, había detectado la oportunidad para lograr eliminar la limitación que impedía utilizar los equipos militares del Plan Colombia en operaciones contra las guerrillas<sup>153</sup>. Esto permitió a las FF.MM consolidar algo por lo que se habían venido esforzando desde el inicio del Gobierno Pastrana: colocar la correlación de fuerzas en lo militar a favor del Estado.

## 2.5 La Política de Seguridad Democrática (guerra contra las FARC) .

La elección de Álvaro Uribe Vélez como Presidente de la República 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, con un respaldo popular del 59% de los colombianos encuestados por la firma Invamer Gallup en abril del 2002. Es de subrayar que Uribe, públicamente, 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, permitió la interiorización del tema de la seguridad “en la conciencia ciudadana, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública”<sup>154</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 desde ese mismo día, que además de exteriorizar una inocultable aversión, suscitó la expectativa de que durante su mandato se derrotaría a las guerrillas para así presionar su desmovilización.

Una vez posesionado el nuevo Presidente 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, entre ellos Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, 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>155</sup>.

Lo cierto es que las nuevas orientaciones presidenciales representaron una evidente ruptura con el tratamiento dado al conflicto por el gobierno anterior y, en general, con la política de negociar en medio del conflicto aplicada por los gobiernos desde la administración Gaviria en adelante. El progresivo aumento del capital político del Presidente Uribe y la imagen de unas FARC “fuertes” que habían engañado al país, ofrecían un

---

<sup>150</sup> Ver Estudio de caso del Observatorio de Medios de la Universidad de la Sabana Mayo – Junio 2000. Ver también Guevara Tunjano, Gloria Isabel. Aproximación a una caracterización crítica de los regímenes de verdad presentes en los medios de comunicación impresos de Colombia: el caso del collar bomba. Tesis de grado Escuela de Comunicación Social y Periodismo-Universidad Sergio Arboleda, 2004.

<sup>151</sup> Ponencia de Adam Isacson del “Centre for international Policy” de Washington en el foro “La Internacionalización del Conflicto Armado Colombiano” realizado en la Universidad de la Sabana (noviembre de 2005).

<sup>152</sup> VALENCIA ob. cit p209.

<sup>153</sup> PASTRANA, ob. cit., p 437.

<sup>154</sup> LEAL BUITRAGO, Francisco, “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.

<sup>155</sup> Estas labores con los grupos paramilitares son llevadas a cabo por el nombrado Alto Comisionado para la Paz, el psiquiatra Luis Carlos Restrepo Ramírez (Decreto 1809 de 2002).

espacio óptimo para que los mencionados condicionamientos se legitimaran, y en últimas para que, bajo la denominación de Política de Seguridad Democrática (PSD) <sup>156</sup> con su Plan de Guerra (“Plan Patriota”), prácticamente se les declara la guerra, en especial, a las FARC.

Ante la ofensiva desatada por el Gobierno, las FARC reaccionaron aplicando una estrategia con sus componentes militar y político. El primero 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. El político abarcó, principalmente pero no solamente, gestiones y contactos hacia el interior y el exterior del país bajo la sombrilla de lograr un “Acuerdo Humanitario” con el Gobierno. Sin embargo, este escrito se enfocará en la estrategia gubernamental, no en la de las FARC.

Lo cierto es que amplios sectores de la sociedad se unieron en torno a un gobierno cuya estrategia para darle solución al conflicto armado fue la implementación de la PSD, en cuya ejecución, y a diferencia de sus inmediatos antecesores, se privilegió el componente militar. 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. No obstante, ante la no posibilidad de dejar de lado el componente político de toda estrategia, 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 legitimar la guerra y ahogar políticamente a las FARC.

Dicho propósito se reflejó en la política internacional que, en lo relacionado con el conflicto. Hay que recordar, por ejemplo, que pese a que el Gobierno soslayó la existencia del conflicto armado, negándolo en el discurso, pretendió internacionalizarlo mediante llamamientos a la comunidad internacional para que apoyara el esfuerzo militar con una fuerza multinacional, llegando al punto de tratar de mostrarlo como más grave que el de Irak <sup>157</sup> lo que se percibió como un esfuerzo para reforzar su inserción en la lucha global contra el terrorismo <sup>158</sup>. Con relación al Plan Colombia, la PSD profundizó la tendencia de la política antinarcóticos a cimentarla en la fumigación de cultivos y la modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas con la cooperación y asesoría de Estados Unidos <sup>159</sup>.

Cuando lo anterior se decidió, el sentimiento antiyankee y las críticas al intervencionismo de EE.UU., aunque latentes, no ocupaban un lugar destacado en las agendas de los gobiernos latinoamericanos, entre otras razones por la solidaridad que incentivó la tragedia del 11 de septiembre y porque solo había llegado al poder presidencial Hugo Chávez en Venezuela. Pero con el paso del tiempo también asumieron sus mandatos Correa en Ecuador, Morales en Bolivia, Ortega en Nicaragua y Cristina de Kirchner en Argentina para solo mencionar los más cercanos a la ideología de izquierda. Y en este contexto político, en marzo de 2008 se realizó la Operación Fénix (en la que murió a. Raúl Reyes) en territorio ecuatoriano e inmediatamente después de ésta, con base en informaciones halladas en los computadores incautados, Uribe acusó públicamente a los gobiernos de Venezuela y Ecuador de aceptar o tolerar la presencia de las FARC y el ELN en su territorio e incluso de ayudarlos y financiarlos, lo que colocó las relaciones exteriores de Colombia con dos de los países vecinos en franco deterioro hasta que, por otros hechos relacionados, llegaron a la ruptura.

Y para completar el cuadro- por la disminución paulatina de la ayuda económica del Plan Colombia y para reforzar la ofensiva militar <sup>160</sup>- el Gobierno colombiano optó por actualizar el acuerdo de cooperación con

---

<sup>156</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. Este documento es un esfuerzo importante por asumir la responsabilidad de las autoridades civiles sobre la seguridad y en menor grado integrar distintas responsabilidades de sectores estatales en esta materia.

<sup>157</sup> Ver PIZARRO, Eduardo. *Una Democracia Asediada*. Bogotá: Norma, 2004 p 297.

<sup>158</sup> Ver ROJAS Diana M, “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”, en revista Análisis Político n 57, Bogotá, IEPRI, 2006 pp 53-

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> 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*”.

EE.UU. permitiendo el acceso - cuando se requiriera por necesidades operacionales-, de personal y equipo norteamericano a las siete principales bases militares de Colombia. Con esto se logró un constante flujo de ayuda militar desde los EE.UU., pero también aspectos estratégicos que quizás no se calcularon suficientemente: el incremento de la desconfianza y tensiones con los países con los que compartimos fronteras y con buena parte de los otros países latinoamericanos, la pérdida del margen de maniobra para la pacificación del país en los términos que más favorecieran a Colombia<sup>161</sup>, y, el oxígeno a la inveterada “causa anti-yankee” de las FARC, amén de la importancia que implícitamente se le dio a esta guerrilla que vio abierta las puertas para gestionar apoyos de distinta índole con los gobiernos de países vecinos. Fueron las descritas unas decisiones gubernamentales en las que, como se dijo antes, las consideraciones militares se colocaron por encima de las políticas.

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 por el concepto de “amenaza terrorista”<sup>162</sup>.

La negación del conflicto armado se constituyó en uno de los principales puntos de apoyo de 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; en esta lógica dispuso incluso eliminar del léxico oficial el término de conflicto armado, argumentando que lo que hay en el país es una amenaza terrorista contra una democracia que se ha venido profundizando<sup>163</sup>. Así, pretendió hacer innecesario el componente político persuasivo que toda estrategia para afrontar un conflicto armado puede, o debe, tener. De esta manera 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 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 misma guerra<sup>164</sup>.

Algunos analistas<sup>165</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>166</sup>. No obstante, su política desmintió lo escrito en dicho documento pues en un aparte de la carta de presentación de la PSD - expedida diez meses después de posesionado cuando estaba en pleno auge la campaña por dejar de hablar de conflicto armado -, el primer mandatario dijo: “...frente al terrorismo solo puede haber una respuesta: derrotarlo...”<sup>167</sup>. Y 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

---

<sup>161</sup> Se hace referencia además a casos como el pedido de extradición a la cúpula de las Farc. Ver la columna de Alfredo Rangel en la Revista Cambio (01-04-06) o el artículo “Drogas y Guerra: una política en apuros” de Ricardo Vargas en UN periódico (09-04-06). Ver también ROJAS, ob. cit, p 56.

<sup>162</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>163</sup> Cfr URIBE, Alvaro “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>164</sup> Ver VELÁSQUEZ, Carlos A “La Dirección Política de lo Militar: Una necesidad Estratégica” en *Análisis Político*, N° 38, Bogotá IEPRI 1999.

<sup>165</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>166</sup> Puntos 26 y 41.

<sup>167</sup> Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, Ministerio de Defensa, 2003 pp 5-6.

una constituyente como punto de llegada de un proceso de paz con las FARC<sup>168</sup>, propuesta esta que no tuvo eco ni en los medios de comunicación ni en los jefes de la guerrilla... ¿no fue creíble?<sup>169</sup>.

Y, como pocas veces en la historia del conflicto, las FF.MM. actuaron en completa concordancia con la visión política del Presidente, lo cual se ve reflejado en las siguientes palabras del general Carlos A. Ospina O., Comandante General de las FF.MM., durante buena parte del 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 estratégicas muy importantes, que son el control de área y las operaciones ofensivas...”<sup>170</sup>.*

Más adelante y en la misma dirección, el sucesor del general Ospina, el general Freddy Padilla, buscó posicionar públicamente el criterio de que “estamos en el fin del fin” del conflicto. Así, pues para el componente militar del Estado el gran objetivo estratégico fue recuperar la democracia, no alcanzar la paz, o propender por un contexto militar que facilitara negociar políticamente la terminación del conflicto.

Amén de lo discutible que es el que las FF.MM. sean un bastión para “recuperar la democracia”, lo cierto es que Uribe consideró que lo que más cuenta para derrotar a las FARC son las posiciones de fuerza y no las acciones 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 tiene altas cotas de legitimidad y que, por tanto, es 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 del gobierno 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 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>171</sup>.

Otro ingrediente político que trató de introducir el Gobierno fue el de los “gestores de paz” como el caso de a. Karina y a. Olivo Saldaña después de su entrega. Con esta figura se pretendió mostrar una cara proclive a la negociación pero con un alcance para nada claro que solo deja ver la puesta en marcha de un elemento más de la estrategia contra guerrillera<sup>172</sup>. En otras palabras, aunque se dejaron espacios para eventuales negociaciones, previo cese unilateral del fuego y las hostilidades de parte de las guerrillas, las posiciones del Presidente dejaron ver esa posibilidad más bajo el criterio de desmovilización - leído por las guerrillas como rendición – que bajo el de negociación política. También con esta medida se observó la política supeditada a objetivos militares.

<sup>168</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>169</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.

<sup>170</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.

<sup>171</sup> 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>172</sup> Un excelente análisis puede verse en: Palou, Juan Carlos. ¿Qué hay detrás de los “gestores de paz”? Septiembre 7 de 2009. Ver: <http://www.razonpublica.org/?p=3502>

El punto a destacar es que las posturas 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>173</sup>.

Y, claro está, la PSD fue percibida más como de guerra contra las FARC que de seguridad<sup>174</sup>, la lógica sería “*a más derrota militar de esa guerrilla más seguridad*”, es decir, el término “seguridad” fue el cobertor del de “guerra”. O dicho de otro modo, la seguridad tendió a constituirse en un fin, y no en uno de entre otros medios para lograr la pacificación del 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>175</sup>. También lo corrobora Pedro Medellín al afirmar:

*“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>176</sup>.

En contrario se podrá argumentar que el proceso de paz con las AUC y los fallidos intentos con el ELN desmienten lo anterior. Sin embargo, coincidimos con Román Ortiz cuando sostuvo que dichos procesos se realizaron para simplificar el escenario estratégico, y así poder enfocar todo el esfuerzo en la derrota de las FARC<sup>177</sup>.

No obstante y pese a las falencias de índole estratégica antes analizadas, la PSD tuvo importantes 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 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, y, 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.

La fase inicial de la implementación fue de contención-protección proveyendo seguridad al tránsito vehicular por las vías principales gracias a escoltas de convoys militares al mismo tiempo en que se aseguraron las cabeceras municipales y la infraestructura energética, todo lo cual demandó un ostensible aumento del pie de fuerza militar. Cabe señalar que para agosto de 2002 los municipios que no contaban con la presencia de Fuerza Pública eran 158 y desde febrero del 2004 el total de municipios del país cuentan con dicha presencia<sup>178</sup>.

Para lo anterior, el Plan Patriota fue concebido con dos grandes líneas de acción : 1) el “control de área” mediante programas como la creación de los batallones de alta montaña, el incremento de la incorporación de soldados campesinos, el Plan Meteoro para el control de carreteras, la seguridad de la infraestructura energética y vial y la prolongación del período del servicio militar obligatorio; 2) las “operaciones ofensivas” con las 12 Brigadas Móviles y las Fuerzas Especiales organizadas en la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA).

La primera línea de acción fue la prioritaria en la fase inicial durante la cual se ejecutaron operaciones como la “Orión” en la comuna 13 de Medellín – que recibió críticas por actuación de los paramilitares en el esfuerzo por retornar ese deprimido sector al control del Estado-. Para la fase subsiguiente la prioridad se trasladó a las constantes “operaciones ofensivas”, inicialmente en el centro del país y luego en las áreas tradicionalmente controladas por las FARC constitutivas de sus más importantes zonas de retaguardia en el sureste del país. En su

---

<sup>173</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>174</sup> Cfr. LEAL (2006) ob. cit p. 242

<sup>175</sup> Ibid. p 234.

<sup>176</sup> MEDELLÍN, Pedro, “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>177</sup> Ponencia en un foro en la Universidad de la Sabana 2003.

<sup>178</sup> ARBELAEZ H. Ángela M., “Análisis de la efectividad de la política de defensa y seguridad democrática del Presidente Uribe. Seguridad y Territorio en Colombia 2002 – 2006”, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2006, p 47.

momento el mando militar consideró que *“esta es la campaña militar, más grande que se ha hecho en Colombia, desde la campaña libertadora”*<sup>179</sup>.

La ejecución de la segunda fase del Plan Patriota comenzó de lleno en Junio de 2003 con la exitosa operación “Libertad I” en Cundinamarca<sup>180</sup>. Entre sus factores de éxito se destaca la capacidad de la FUDRA de sostener una operación militar de gran envergadura por más de un semestre. Además, el papel de la inteligencia, el corte de suministros de alimentos y munición al tiempo con los incentivos a la desertión, captura o abatimiento de los jefes de cada frente. Otras operaciones similares se condujeron en Antioquia logrando desalojar a las FARC de las cercanías a Medellín.

Luego vino el desarrollo de operaciones ofensivas en el sureste del país, área selvática y de mayor presencia e influencia histórica de las FARC que comenzó con la organización del equipo de trabajo de la Fuerza de Tarea ‘Omega’. En esta organización para el combate, se puso en práctica el nuevo modelo de los “Comandos Conjuntos”<sup>181</sup> para desarrollar operaciones militares ofensivas con gran movilidad y flexibilidad. Lo clave de estos comandos es que con ellos se aplica el principio de la unidad de mando pues en el área de combate un solo Comandante ejerce la conducción y el mando de los componentes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Ahora bien, durante el segundo Gobierno de Álvaro Uribe se procuró solventar el vacío del componente político de la estrategia. En efecto, el nuevo Ministro de Defensa, 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>182</sup>. El hecho es que el resultado de este ajuste fue la PCSD, la cual se ha venido implementando 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 definitivamente con el aislamiento al que la violencia había condenado a muchas zonas del país”*.<sup>183</sup>

Este “salto estratégico”, formalizado en la Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009, tiene 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>184</sup>. De esta manera se propone 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>185</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.

Sin embargo, una crítica que se puede hacer a la PCSD es la inexistencia de indicadores específicos que puedan señalar cuando 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 por esto se puede decir que es menos importante:

---

<sup>179</sup> "Análisis noticioso: El Plan Patriota es la apuesta para ganar la guerra". El Tiempo. Acciones Armadas. 4 de mayo de 2005.

<sup>180</sup> Fue comandada por el General Reinaldo Castellanos, en ese entonces comandante de la V División y más adelante Comandante del Ejército. La FUDRA al mando del Mayor General Hernando Ortiz fue agregada a la División y tuvo una actuación destacada.

<sup>181</sup> En las operaciones desarrolladas por el Plan Patriota en el sur del país, ha sido crucial la utilización de esta estrategia uniéndose la Armada en el control de los ríos (como el Caguán), la Fuerza Aérea en la ventaja táctica que representa sobre la guerrilla en el control aéreo, la inteligencia, el combate y la logística y, por supuesto, el Ejército.

<sup>182</sup> Ver MEDELLÍN, Pedro ob. cit. p 191.

<sup>183</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, “Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)”, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007.

<sup>184</sup> Cfr. MEDELLÍN ob. cit. p 192.

<sup>185</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.

*“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 las cabeceras municipales, que incluir el tipo de acciones que los agentes estatales están realizando, establecer que 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 cual es el grado de expulsión o no aceptación de los grupos armados ilegales en la región”<sup>186</sup>.*

Por otra parte y en complemento del 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>187</sup>.*

Ahora bien, es importante destacar la amplia acogida de la PSD en la opinión pública reflejada en los resultados de diferentes encuestas<sup>188</sup>. Esto se debe a varios factores entre los que cabe destacar una serie de medidas que, además de ser válidas en este tipo de conflictos, bien pueden catalogarse como de “estrategia mediática” y son coherentes con el marco de referencia del “Estado de Opinión”<sup>189</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>190</sup>.

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 en la T.V durante las negociaciones del Caguán, no era ni mucho menos marginal. Todo lo cual se sumó a los innumerables “Consejos de Seguridad” presididos por el Presidente en los

---

<sup>186</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>187</sup> Palabras de Juan Manuel Santos Ministro de Defensa en informe de gestión 2009. Cita de MEDELLÍN P., ob. cit. p 194.

<sup>188</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>189</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 ha generado un concepto equívoco con el que el Presidente Uribe busca 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. Este estilo ha sido estudiado por autores como Sam Kernell al destacar la idea de la apelación al público, que supone que los líderes políticos se presenten directamente sin intermediarios ante la masa general de individuos gobernados, restándole importancia a grupos de interés en la discusión de proyectos políticos, “La idea de gobernar ‘apelando al público’ en un régimen democrático se traduce en métodos populistas de comunicación directa entre el presidente y los ciudadanos mediante el cordón umbilical constante de los sondeos de opinión y paneles o grupos de discusión -para conocer las más mínimas reacciones populares, en la dirección de abajo hacia arriba-, contando con los mensajes y discursos directos a la nación, declaraciones constantes en medios informativos y reuniones populares, para explicar de arriba hacia abajo los planes y justificaciones del gobernante”. Ver DADER, José Luis, *Tratado de comunicación política*, Madrid, Cersa, 1998, p. 104.

Como evidencia de lo anterior, el portal en Internet “La Silla Vacía”, registró que el jefe de Estado ha utilizado 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>190</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).

que, con frecuencia y especial energía, le llamaba públicamente la atención a los comandantes militares y policiales para que reajustaran los planes de acción.

El primer logro pues fue el de 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 el trasfondo de las altas cotas de opinión favorable que ha mantenido el 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 para el control del orden público destacando las bajas y capturas enemigas, las incautaciones de material de guerra etc.; con el gobierno Uribe se empezaron a presentar dándole prevalencia a todos aquellos indicadores que afectaban directamente a las personas y mostraban mejoría de la seguridad: disminución de secuestros, de homicidios<sup>191</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 de comunicación se completa.

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. Según los últimos informes del Gobierno, entre 2002 y mediados del 2010 fueron abatidos en distintos combates de las FF.AA 13,703 guerrilleros, se capturaron más de 36,000 y se desmovilizaron 18,000. Según estimaciones de varios analistas las Farc sufrieron una disminución del 50% en su pie de fuerza reflejada en la reducción de sus frentes de combate que pasaron de 66 a 33. Además, cayeron en combate o fueron capturados un número considerable de mandos medios, 8 miembros del Estado Mayor central y 3 del Secretariado incluyendo aquí la muerte, al parecer por enfermedad, de Manuel Marulanda. Y como si fuera poco, según Camilo Echandía, las Farc han sufrido una caída del 60% en sus ingresos desde el 2002 y sus cadenas de comunicaciones y abastecimiento logístico han sido neutralizadas o bloqueadas. En esencia, tras ocho años de ofensiva gubernamental los márgenes de maniobra militar y política de las FARC se han visto ostensiblemente reducidos, exceptuando un poco en lo último lo atinente a lo internacional.

Todo lo descrito se ha logrado 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>192</sup>, y la introducción de cambios operacionales y doctrinarios 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 ha conformado 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 tener su ambivalencia: 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

---

<sup>191</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.

<sup>192</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.

neutralizar la desventaja militar 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 empieza a tenerse en cuenta con la PCSD, la cual tampoco agota las posibilidades de 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>193</sup>, ni las operaciones “Jaque” (que se constituyó en el éxito militar más contundente en la historia del conflicto<sup>194</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 régimen político y que se venían gestando hasta hacer metástasis. Hacemos 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 paraparlítica”.

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 escándalos como la mencionada “parapolítica”, varias detenciones arbitrarias, la ineffectividad 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 influyentes para la ocurrencia de ellos, sintomáticos de altos grados de descomposición, 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, por los vacíos éticos de sus gestores, le abrió las puertas a esos asesinatos. Un problema ético que se agranda aún más si se tiene en cuenta que, al parecer, varios de dichos 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, dicho estilo se empleó 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”, haciendo 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

---

<sup>193</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>194</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.

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>195</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>196</sup>.

En octubre de 2009 el “Relator Especial de la ONU” para ejecuciones extrajudiciales, Philip Alston, rindió el informe sobre la visita realizada al país en junio del mismo año para constatar las denuncias y en general la realidad del fenómeno, en los siguientes términos:

*“Visité Colombia en Junio y sostuve reuniones en Bogotá, Antioquia, Santander y Meta. El asunto más prominente y preocupante fue el de los llamados “falsos positivos”, en el cual las víctimas son engañadas y llevadas bajo falsas pretensiones por un ‘reclutador’ a localidades remotas, asesinadas por militares y reportadas como muertes en combate con el fin de obtener recompensas. No encontré evidencia indicativa de que los asesinatos fueran dirigidos desde arriba, pero también fue claro que la afirmación de que los asesinatos fueron ejecutados en escala menor por unas pocas manzanas podridas está alejada de la realidad. El número de casos, su despliegue geográfico, y la diversidad de unidades militares implicadas, indican que estos asesinatos fueron ejecutados de una manera más o menos sistemática por un número significativo de militares.*

*El mayor reto derivado de estos asesinatos es la impunidad. Mientras que se han tomado medidas importantes, continúa habiendo fuertes indicaciones en el sentido de que muchos jueces militares ignoran las directivas presidenciales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y hacen todo lo que esté en su órbita de poder para evitar el traslado de claros casos de violación de Derechos Humanos al sistema de justicia ordinaria. Estas tácticas desacreditan ambas, la justicia penal militar y la ordinaria, e incrementan el espectro de continuidad de la impunidad”.*<sup>197</sup>

Como lo expresa Alston, el Gobierno tomó importantes medidas correctivas. La primera reacción para amortiguar el golpe a la legitimidad fue inusualmente 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<sup>198</sup> - 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 de un Manual de Operaciones Conjuntas<sup>199</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.

<sup>195</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>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Statement by Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. 64<sup>th</sup> Session of the General Assembly, Third Committee Item 71 (b), 27 October 2009 New York. Traducción nuestra.

<sup>198</sup> En marzo de 2010, solo 43 de los 1.354 casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales (que involucraban a 2.321 víctimas) asignados para investigación a la Unidad Nacional de DD.HH y DIH de la Fiscalía habían concluido con condenas. Véase International Crisis Group “Colombia: La oportunidad del Presidente Santos del poner fin al conflicto”, Informe sobre América Latina N° 34 – 13 de octubre de 2010. P 3.

<sup>199</sup> [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com) consultado el 17 de agosto de 2009.

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 pudo haber favorecido indirectamente a las FARC por la afectación de la legitimidad del régimen político. Al respecto, Rodrigo Pardo, ex director de la revista Cambio argumentó: “...*La claridad en las normas es una condición indispensable para la competencia democrática porque es la base del consenso, del acatamiento de los resultados por parte de los perdedores, y la garantía de que las elecciones tramiten en paz el conflicto por el poder. La confusión conduce a la ilegitimidad*”<sup>200</sup>.

Así pues, contrario a lo que pudiera haberse esperado en la ruta de debilitamiento de las FARC, lo que ha ocurrido después de la “Operación Jaque” - salvo por la operación “Camaleón como quedo anotado - ha sido una tendencia a la recuperación o al menos a detener 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. Y esto en últimas actúa en beneficio de su moral combativa. Claro está que aún es temprano para evaluar la implementación del “Salto Estratégico”, razón por la cual se mantiene abierta la posibilidad de que logre producir un mayor avance cualitativo que de manera efectiva neutralice dicha tendencia de las FARC y se arribe a su irremediable debilitamiento, lo cual conduciría a la terminación del conflicto mediante una negociación aceptable para los colombianos.

El punto a destacar es que en la ausencia de la adecuada articulación entre seguridad y pacificación estuvo la raíz de los errores estratégicos de los períodos Uribe, encabezados por no haber cerrado los grifos de oxígeno político con que han contado las FARC (deslegitimación del Estado, relaciones con países vecinos y el tire y afloje por el “intercambio humanitario”) y de esta manera no haber podido convertir los innegables resultados de la PSD en mejores logros estratégicos con la mira puesta en la terminación del conflicto.

## **2.6 Los Inicios de un nuevo Gobierno.**

En los inicios del gobierno Santos – elegido en buena parte por mostrarse como el continuador de la PSD - la balanza estratégica del conflicto armado con las FARC es ambivalente. Por un lado se observan unas guerrillas debilitadas más en lo táctico que en lo estratégico, campo este en el que aunque no tienen la iniciativa y fueron irrelevantes durante el debate de la campaña presidencial, siguen en “la resistencia”. Y para continuarla, con algunas dosis ofensivas, movieron su centro de gravedad operacional al occidente y centro del país según la Fundación Nuevo Arco Iris. Por otra, y lo más importante, la posible terminación de la confrontación aún se muestra estancada aunque con algunos signos esperanzadores. Veamos.

En lo estratégico hay que destacar que el restablecimiento de las relaciones con los gobiernos de Venezuela y Ecuador y el ostensible acercamiento del Gobierno Santos a Brasil y UNASUR, cerró las puertas, que se habían abierto durante el anterior Gobierno, para que las guerrillas recibieran apoyos especialmente de tipo político – moral. Aunque, debido a la volátil personalidad de Chávez, aún es temprano para dar lo anterior como hecho consolidado, dichos sucesos constituyen un importante paso hacia el re-establecimiento de mecanismos de cooperación formales. De esta manera se cerraría este grifo de oxígeno que tuvieron las FARC durante los últimos años.

También en lo estratégico actúan a favor tres logros que hasta la fecha ha obtenido el nuevo gobierno. 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 y la prioridad otorgada a dos leyes directamente relacionadas con el conflicto armado: la de restitución de tierras y la de víctimas. Si estas salen adelante y se empiezan a implementar de manera satisfactoria y se les sumaran justas sanciones a los responsables por las acciones espurias del DAS, a quienes incurrieron en los “falsos positivos” y a los políticos y militares que se “aliaron” con los paramilitares, se estaría conformando un contexto favorable a la terminación del conflicto armado.

En el campo militar también están aflorando signos para un optimismo moderado. Para buena parte de los colombianos cayó como un baldado de agua fría la reciente ofensiva de las FARC - en “equipo” con el ELN – contra destacamentos de la Fuerza Pública en distintos puntos de la geografía nacional. Fueron diez asaltos durante los primeros quince días de septiembre que dejaron el lamentable saldo de 80 bajas entre muertos y heridos, mayoritariamente de la Policía Nacional. Y fue como un baldado de agua fría por tres razones principales: 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 para

---

<sup>200</sup> Revista Cambio, edición 862 del 14 al 20 de enero de 2010, Columna de opinión “Democracia en riesgo”.

propender por su pacificación. 2. Por la idea generalizada de que después de ocho años de PSD las guerrillas habían pasado a ser una especie de enfermo terminal. 3. Por haber considerado que el “conversemos” de un a. Cano, demacrado por el paso del tiempo en la selva, no era más sino “*el mismo cuento de siempre, pedir diálogos cuando están débiles*”.

Quizás por el optimismo acumulado durante ocho años, no tomó fuerza un clima de opinión pesimista frente al eventual desenlace del conflicto. Pero esto no quiere decir que esa posibilidad haya desaparecido pues la guerra nunca es estática. Y menos desaparecerá si no se cambia a fondo el criterio imperante en la PSD de darle prevalencia a lo militar. Si se siguiera apostando todo, o casi todo, a lo militar, se le seguiría dando espacio a aquello de que “*cuando la guerrilla no pierde, gana, y cuando el Gobierno no gana, pierde*”.

Ahora bien, ante la ofensiva antes descrita hubo una reacción efectiva. Cuando a raíz de las acciones guerrilleras se empezaba a cuestionar la efectividad de las Fuerzas Armadas, se realizaron dos operaciones militares 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 estos golpes fueron, en primera instancia, efectivos por dos razones principales: 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.

Por una parte quedó claro que, así roten o cambien sus mandos, en las FF.AA. hay suficiente continuidad en la implementación de los procesos decididos bajo los criterios rectores contemplados en planes de mediano y largo plazo. Quedó así en evidencia que son instituciones del Estado, no de los Gobiernos. Es este un valor logrado, con altibajos, a través del tiempo que el país debe seguir protegiendo.

Sobre la oportunidad política, el mensaje que dejaron las operaciones fue a la vez claro y contundente: si las guerrillas pretenden hacer demostraciones de fuerza, el Estado responde inmediatamente más que con demostraciones, con realidades del uso legítimo de la fuerza. Y esto merece ser destacado pues, como se vio a lo largo de este escrito, la oportunidad política para ejecutar operaciones militares de envergadura, no ha sido la constante, sino lo contrario. Ojalá se continuara con este acople entre lo político y lo militar.

Ahora bien, hacia adelante lo que está en juego es la explotación político - estratégica de lo que en primera instancia fue efectivo. Y para esto hay que enfocar la mirada en convertir dichos éxitos en insumos que alimenten un contexto favorable a la terminación del conflicto y no a su prolongación. En esta dirección hay aspectos que pueden favorecer el rediseño de la política de seguridad para desatascar el conflicto. La Política de Consolidación de la PSD fue bien concebida al agregarle el ingrediente político; ésta se podría readecuar priorizando indicadores de gestión cualitativos, lo cual se sumaría a los logros políticos mencionados al comienzo de este apartado.

En una entrevista concedida por Otto Morales a María Isabel Rueda (El Tiempo 13-09-2010) éste cuenta como desde los ochentas Marulanda dijo “*ustedes no nos van a ganar, pero nosotros tampoco*”. A lo que cabe agregar que en el video de julio, el actual jefe de las FARC dijo, palabras más palabras menos: “*nosotros tenemos ideas para mejorar el país, podemos estar equivocados..., conversemos*”. Y recientemente, el Presidente Santos se refirió a la ley de víctimas como la cancelación de una “*deuda moral*” del Estado, a lo que cabría agregarle la ley de restitución de tierras. En fin, hay signos esperanzadores.

### **3. A modo de conclusión.**

Después de darle una lectura al papel de las FF.MM durante los anteriores procesos de paz con las FARC queda claro que los distintos mandos militares, en diferentes medidas, momentos y estilos, pretendieron subordinar lo político a las operaciones militares asumiendo que es 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. Esta, que es una equivocación de índole estratégica, ha gravitado en el trasfondo de los desacuerdos que se han presentado entre el estamento político encabezado por el Presidente y las FF.MM, en especial cuando en la cartera de Defensa se despeñaba el general, en actividad, de más alta jerarquía. Los momentos en que con mayor fuerza se presentó el fenómeno fueron aquellos en que el mando militar percibió que las FARC avanzaban en la obtención de poder e influencia política.

Dicha equivocación dio lugar a la ocurrencia de diferentes errores durante la implementación de las estrategias de pacificación de los distintos gobiernos. El más sobresaliente ha sido, en distintos momentos y circunstancias políticas, la separación e incoherencia entre lo político y lo militar. Parecería ser que no se tuvo en mente que en todo conflicto bélico – 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.

Durante el Gobierno del Presidente Uribe parecería haberse superado el bache antes descrito por cuanto el primer mandatario casi que asumió directamente la conducción militar, pero esto, más que por pensamiento estratégico, se dio porque lo político del conflicto se limitó a forzar el desprestigio de las FARC, y fue supeditado a lo militar. Sin embargo, en este aspecto durante lo que va corrido del gobierno Santos se observan algunos signos de cambio que están actuando a favor de la promoción de un contexto favorable a la terminación del conflicto.

Como se vio todos los gobiernos tuvieron sus estrategias (o políticas) buscando la solución del conflicto armado con las FARC, en las que cabe resaltar un vacío relevante proveniente, en últimas, de la inadecuada interacción entre lo político y lo militar: cada poder marchando por su lado. Solo la ENV fue comprensiva al considerar líneas de acción para todos los componentes del poder estatal debidamente priorizadas y coordinadas. Ahora bien, por la insuficiente articulación estrategias –procesos de paz, ninguna de las implementaciones ha logrado acercarse de manera satisfactoria a la meta clave: desarrollar las condiciones político - estratégicas adecuadas (o mínimas) para emprender un proceso de negociación con las FARC con suficientes probabilidades de alcanzar el final deseado para el Estado colombiano.

Al respecto se debe destacar que los avances institucionales más efectivos en aras de lograr, por un lado la coordinación y unidad de esfuerzos entre los entes estatales, y por otro una adecuada dosis de continuidad con ajustes, fue la creación de la Consejería de Seguridad Nacional y la Consejería de Paz dependientes directamente de la Presidencia<sup>201</sup>. Sin embargo, después de entrar en funcionamiento durante el Gobierno Gaviria, se fueron diluyendo paulatinamente. No obstante, el actual gobierno parece estar actuando en la dirección de recuperar dichos avances.

En contraste con el vacío institucional en el Estado, las FARC han tenido una especie de institucionalidad vertical y centralizada integrada por la conferencia nacional de guerrilleros, el estado mayor central, el secretariado etc., que les ha facilitado la coordinación político – militar, la unificación de esfuerzos incluyendo lo internacional y lo financiero, y en últimas, el mantener una buena dosis de continuidad estratégica. Sin embargo, su mayor fortaleza ha estado en la habilidad de saber explotar oportunamente y a su favor los errores estratégicos en los que han incurrido los distintos gobiernos. Todo parece indicar que tienen un especial olfato para detectarlos, agrandarlos y explotarlos.

Ahora bien, independientemente de la valoración de las estrategias implementadas por los gobiernos y por las FARC, es de resaltar que mientras éstas han tenido un buen grado de continuidad introduciéndoles ajustes en concordancia con las circunstancias políticas, los distintos gobiernos fueron más propensos a los cambios e incluso a las rupturas.

Es más, en los períodos gubernamentales en los que hubo una adecuada dosis de continuidad estratégica – como el lapso Barco, Gaviria y más adelante los dos gobiernos Uribe - las FARC tuvieron que dedicarse principalmente a la “resistencia”. Por el contrario, en aquellos lapsos en los que hubo cambios marcados entre las estrategias gubernamentales, las FARC avanzaron más en sus proyecciones, como ocurrió entre los gobiernos Turbay y Betancur y más adelante entre Samper y Pastrana. En el gobierno Santos, hasta el momento, se está observando una adecuada dosis de continuidad con ajustes claves.

Todos los problemas estratégicos mencionados gravitaron sobre los intentos de negociación del conflicto armado con las FARC. No han sido causa determinante de sus fracasos, pero ciertamente han sido relevantes. Su incidencia se ha presentado especialmente sobre las condiciones político – estratégicas previas al inicio de los procesos. Los tres intentos de negociación se emprendieron bajo unas condiciones – incluyendo la correlación de fuerzas- que no permitían vislumbrar el resultado buscado, dadas las actitudes y expectativas de los actores enfrentados al momento de comenzar, las cuales no cambiaron durante las conversaciones. Entre ellas sobresale el hecho de que en ninguno de los casos las FARC han considerado que la vía armada es inconducente para el logro de sus objetivos de poder y que sería más beneficioso aceptar un logro parcial de los mismos.

---

<sup>201</sup> En el hecho de que hayan sido dos consejerías distintas puede verse también una causa de la desarticulación estrategias – procesos de paz.

De todo lo anterior se desprende que las condiciones político – estratégicas mínimas y necesarias a la hora de emprender una negociación, tienen que ver con que, por una parte el mando militar no se perciba en posición de inferioridad respecto a la guerrilla, y por otra que los jefes de las FARC puedan tener el incentivo de que mediante esa negociación pueden llegar a ejercer al menos el mismo poder que perciben tener manteniéndose alzados en armas. De aquí emerge uno de los interrogantes clave a responder por los tomadores de decisiones en el campo de la seguridad: ¿Cómo desarrollar un contexto político- estratégico que facilite o presione a los mandos guerrilleros a tener una visión realista de la cuota de poder al que pueden aspirar bajo reglas de juego claras y justas?

Al respecto, el grado de reconocimiento de las FARC como actor político ha sido una variable importante a la hora de iniciar unas negociaciones. No obstante, en los casos estudiados, los gobiernos (mucho más Betancur y Pastrana que Gaviria) no calcularon suficientemente el impacto y se excedieron en el reconocimiento, hasta el punto de colocarse implícitamente en posición simétrica con las FARC. Posición ésta que difícilmente podía aspirar la guerrilla a mantener si se reintegrara a la vida civil.

Por último, hay que decir que en diferentes momentos y medidas Colombia ha oscilado entre “voluntarismos de paz” y “voluntarismos de guerra” buscando solucionar el conflicto armado con las FARC. Esto nos lleva a afirmar que lo que hoy necesita el país es que con base en toda la experiencia acumulada *se conciba una estrategia nacional con ingredientes tanto pacificantes como pacificadores*. Esos ingredientes se dosificarían de acuerdo a las situaciones que se vayan presentando de por sí dinámicas y cambiantes, manteniendo siempre la meta de crear un contexto político – estratégico que facilite la terminación del conflicto armado con una de las guerrillas mas antiguas del mundo. Para esto la adecuada interacción político - militar es un requisito sine qua non.