

La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*

Francisco Leal Buitrago

Sociólogo, profesor titular de la Universidad de los Andes y profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia.

EL TEMA DE LA SEGURIDAD SE INTEGRÓ DE manera progresiva en la conciencia ciudadana, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Esta situación le sirvió al candidato disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe Vélez, para ascender en forma vertiginosa y sorpresiva en las encuestas electorales, sobre la base de la persistencia de la violencia guerrillera y su competencia armada con los grupos paramilitares. Además de la seguridad con autoridad, su campaña política se basó en la crítica a la corrupción y la politiquería, complemento moralista de gran impacto en un país en el que el sistema político se sustenta en prácticas clientelistas. Éstos y otros temas fueron planteados en los 100 puntos de su “Manifiesto Democrático”. Influyó también en el ascenso del nuevo presidente la fragmentación de los partidos y el consecuente efecto de adquirir mayor importancia en la intención de voto la imagen de los candidatos. De esta forma, Uribe triunfó en forma amplia en la primera vuelta electoral, frente a su contrincante Horacio Serpa, candidato oficial del Partido Liberal.

En el cuatrienio anterior, la incompetencia política del gobierno –en particular frente al manejo de la zona desmilitarizada asignada a la guerrilla de las Farc para adelantar negociaciones y al denominado proceso de paz– contrastó con la recuperación operativa militar del Estado luego de numerosos descalabros frente a las guerrillas en los años finales del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). Esta recuperación contó con la ayuda de Estados Unidos –en especial el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina– y logró disminuir la tendencia de expansión de la subversión. Sin embargo, los grupos subversivos habían alcanzado una cobertura significativa, amparados por la autonomía financiera lograda mediante su participación en el narcotráfico y prácticas bandoleriles, como el secuestro y la ex-

* Ponencia presentada en el foro de celebración de los 25 años de Fescol, Bogotá, 5 de septiembre de 2003.

torsión. Por su parte, el rápido crecimiento de los paramilitares fue facilitado por la escasa voluntad de la Fuerza Pública para contenerlos, por los desmanes guerrilleros que los estimula y por su participación en el negocio de las drogas. La reacción negativa de la población urbana frente a la agresividad de la subversión estuvo acompañada por cierto apoyo a los paramilitares, en especial por parte de quienes han detestado por largo tiempo privilegios poco democráticos.

El empeoramiento de la difícil situación del país legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada con las conversaciones entre el gobierno y las Farc, y sobre todo con los desmanes en la zona desmilitarizada o de despeje. Esta zona estuvo ocupada militarmente de manera exclusiva por este grupo subversivo hasta el 20 de febrero de 2002, cuando se rompió el llamado proceso de paz. Desde entonces, hasta agosto del mismo año, fecha del cambio de gobierno, las dificultades de recuperación de esa zona por parte de la Fuerza Pública indicaron al futuro presidente que la realidad era más adversa que lo imaginado a través de sus ambiciosas pretensiones formuladas durante la campaña.

La Ley 684 de defensa y seguridad, aprobada en agosto de 2001, inició su implementación una vez que el gobierno de Pastrana dio por terminados la zona de despeje y el proceso de paz que la justificaba. La creación de un teatro de operaciones en 19 municipios, cuyo epicentro eran los cinco que constituyeron la zona desmilitarizada, fue el soporte jurídico-operativo con que se pretendió agilizar la recuperación militar del área conocida por la opinión pública como el Caguán¹. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable esa ley en el mes de abril, con lo cual quedó sin piso jurídico la figu-

ra del teatro de operaciones y en general toda la norma². Este hecho explica el propósito expresado por el candidato Uribe en su campaña electoral, de presentar un proyecto de reforma constitucional que le permitiera a las Fuerzas Militares recuperar prerrogativas jurídicas de un pasado nada democrático —como fue el período de vigencia del estado de sitio durante la Constitución anterior a la de 1991—, para supuestamente combatir con éxito a la subversión.

A mediados de 2002, en vísperas del cambio de gobierno, apareció una variación en la estrategia de las Farc. Esta guerrilla había buscado desde los años ochenta el control de territorios, pobladores, recursos y poderes locales. Pero en ese momento trató de poner en jaque la gobernabilidad del país, mediante amenazas terroristas a las autoridades municipales. Y esto a pesar de los beneficios logrados mediante su influencia sobre autoridades locales, empresas mineras y cultivos ilícitos. La excusa de esta acción fue la supuesta falta de legitimidad de las autoridades locales, debido a la corrupción, el clientelismo y la influencia que sobre ellas ejercía la oligarquía. Esta variación en el accionar guerrillero se sumó a la amenaza de tiempo atrás de trasladar la guerra del campo a las ciudades, amenaza que mostró su primer indicio con el secuestro colectivo en un edificio residencial de la ciudad de Neiva un año antes. Pero la mejor señal de las pretensiones de las Farc de urbanizar la guerra fue el ataque con morteros artesanales a la sede del gobierno en el momento de la posesión del presidente Uribe. Era claro entonces que esta guerrilla asumía el reto de diseñar una estrategia alternativa que se adecuara a una etapa en la que no se veía posibilidad alguna de reconstruir un proceso de paz, con un nuevo gobierno dispuesto a afrontar los riesgos de una guerra abierta³. Y ésta bien podía integrarse a la

¹ Presidencia de la República, “Resolución N° 32”, 20 de febrero de 2002; “La pelea es peleando”. En: *Cambio*, N° 454, marzo 4 al 11 de 2002; “Mando militar en seis zonas”. En: *El Tiempo*, 1 de marzo de 2002.

² Corte Constitucional, “Sentencia C-251”, Bogotá, 11 de abril de 2002. La Corte plantea, en las Consideraciones Finales, que “El examen precedente ha mostrado que el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 684 de 2001 vulnera la Carta, no sólo porque su pilar —la figura del poder nacional— es incompatible con los principios constitucionales más básicos, que defienden la naturaleza democrática del Estado colombiano, sino además, porque muchos de los instrumentos específicos que desarrolla —como la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones— también desconocen numerosos preceptos constitucionales. La única decisión posible, desde el punto de vista constitucional, era entonces declarar la inexecutable total de la ley”.

³ “Alcaldes en la mira”. En: *Cambio*, N° 468, junio 10 al 17 de 2002; “Se busca”. En: *Cambio*, N° 471, julio 1 a julio 8 de 2002; “Despeje a la brava”. En: *Semana*, N° 1.049, junio 10 a 17 de 2002; “Posesión bajo fuego”. En: *Semana*, N° 1.058, agosto 12 a 19 de 2002; “Colombia acepta el reto de la guerra”. En: *El Tiempo*, 18 de agosto de 2002.

ambigua guerra contra el terrorismo, declarada por Estados Unidos luego de los sucesos trágicos del 11 de septiembre de 2001 en su territorio.

Este trabajo presenta los acontecimientos destacados relacionados con la política de seguridad del gobierno del presidente Uribe durante el primer año de su mandato, con el fin de hacer una reflexión sobre el particular y formular algunos lineamientos alternativos que busquen aumentar la eficacia del Estado para inducir un proceso sostenido de paz.

TRABAJAR, TRABAJAR Y TRABAJAR

Detrás de la bandera ideológica del presidente Uribe de dar prioridad al principio de autoridad frente al de libertad, con fines de recuperar la seguridad, se observó desde un comienzo una práctica de gobierno fuerte rubricada por una férrea voluntad de trabajo y un obsesivo afán de estar en todas partes. En términos de una buena imagen pública, esta conducta se constituyó en el complemento ideal de su persistente bandera política, sobre todo si se contrasta con la imagen de frivolidad que dejó el anterior mandatario.

Luego del sorpresivo nombramiento de Martha Lucía Ramírez como ministra de Defensa Nacional y la ratificación de buena parte de la cúpula militar, la declaratoria del “estado de conmoción interior” —excepción constitucional que sustituyó al estado de sitio—, acompañada de un impuesto para la seguridad, fueron las medidas inmediatas que confirmaron las expectativas de acciones antisubversivas que la opinión pública tenía del Presidente. Además, fue llamado a filas un oficial retirado de la Policía Nacional para que dirigiera la institución y recuperara su buen nombre frente a la corrupción y la ineficacia. El reclutamiento de los llamados soldados campesinos, figura rescatada de una antigua norma, destinado a reforzar las zonas donde éstos son oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios estatales de inteligencia, las recompensas por información, el estímulo a la desertión de combatientes ilegales

y la creación de zonas de rehabilitación y consolidación en dos áreas críticas de influencia guerrillera, completaron el esquema inicial de “seguridad democrática” para enfrentar la guerra. Estas políticas fueron adicionadas con la Ley 782 del 23 de diciembre de 2002, que prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997, llamada de orden público, y la modificó en especial en la abolición del requisito de conceder estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones destinadas a su desmovilización⁴.

Desde su campaña, Uribe buscó la forma de ampliar el apoyo internacional a la solución del conflicto armado interno alcanzado por el presidente Pastrana, en el que se logró cierta aceptación de corresponsabilidad en el problema de las drogas. Sin embargo, no hubo claridad al respecto en el nuevo presidente, pues pretendió involucrar a Naciones Unidas en aspectos poco ortodoxos de su política. Los llamados cascos azules a la colombiana, destinados a proteger a grupos sociales desplazados por la violencia en la recuperación de sus zonas de residencia, y los buenos oficios para buscar un diálogo útil con las guerrillas a partir del cese de hostilidades, fueron dos ideas planteadas desde el comienzo del gobierno. Las Farc se apresuraron a rechazar la participación de la ONU, con el argumento de que un delegado suyo había sido tratado como mensajero del gobierno⁵.

La promesa electoral de eliminar la corrupción y la politiquería se planteó mediante el estreno de la figura constitucional del referendo, en el que se incluiría la revocatoria del Congreso y su reducción a una Cámara, y reformas tendientes a mejorar la democracia. Recién iniciado, el gobierno presentó un proyecto de ley de referendo. Aunque fue relativamente fácil orientar las discusiones en el Congreso por la amenaza de su revocatoria en medio de un prolongado desprestigio, el gobierno varió sus objetivos al ceder gran parte de las pretensiones de reforma política e introducir cambios fiscales con el argumento de que el “hueco fiscal” era más grande

⁴ Decreto 1837, 11 de agosto de 2002, *Diario Oficial* 44.896; Decreto 1838, 11 de agosto de 2002, *Diario Oficial* 44.897; Decreto 2002, 9 de septiembre de 2002, *Diario Oficial* 44.930; “Informantes en red”. En: *El Tiempo*, 11 de agosto de 2002; “Vientos de guerra”. En: *Semana*, N° 1.059, agosto 19 a 26 de 2002; “Campesinos armados”. En: *Semana*, N° 1.060, agosto 26 - 2 de septiembre de 2002; “Definida cúpula en la Policía”. En: *El Tiempo*, 28 de agosto de 2002; “Desertar y ganar”. En: *Cambio*, N° 479, agosto 26 a septiembre 2 de 2002; “Tres departamentos en zonas de rehabilitación”. En: *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2002; Ley 782 del 23 diciembre de 2002, *Diario Oficial* 45.043.

⁵ “ONU acepta buenos oficios”. En: *El Tiempo*, 9 de agosto de 2002; “¿Farc anticipan respuesta?”. En: *El Tiempo*, 10 de agosto de 2002; “ONU descarta cascos azules ‘a la colombiana’”. En: *El Tiempo*, 4 de octubre de 2002.

de lo esperado. Con alguna polarización a favor y en contra de la ley del referendo y luego de la sanción presidencial, a finales del año ésta pasó a revisión de la Corte Constitucional. Se confirmó así en la opinión pública la percepción de que el presidente Uribe era la figura del año⁶.

Pese a no observarse resultados claros de la política de seguridad democrática del gobierno, el clima nacional reflejaba cierto optimismo, pues las guerrillas –en particular las Farc, ya que el ELN había dejado de despertar mucho temor de años atrás– no habían mostrado gran contundencia desde su arremetida terrorista en la inauguración del nuevo gobierno. Además, la tendencia de recuperación operativa de la Fuerza Pública había mellado la capacidad ofensiva de la subversión, y la persistente presión presidencial al exigir resultados había conducido a acciones preventivas importantes contra el secuestro, el sabotaje y el terrorismo. En octubre, la toma armada por parte de la Fuerza Pública de un barrio popular de Medellín dominado por la guerrilla, había ratificado en la opinión pública la imagen de voluntad política decidida del gobierno frente a la subversión, pese al traumatismo provocado, al nuevo espacio aprovechado por los paramilitares y a actos terroristas en Bogotá. La percepción de relativa tranquilidad quedó confirmada en las semanas del período vacacional del cambio del año, cuando el gobierno organizó numerosas caravanas de vehículos escoltados por la fuerza armada, que permitieron y estimularon el desplazamiento terrestre de amplios grupos de la población, luego de algunos años de fundados temores frente a asaltos y secuestros⁷.

En materia de paz, la mayor preocupación había girado en torno a los numerosos secuestrados, en especial por parte de las Farc. Esta guerrilla acumuló un verdadero trofeo de guerra con el secuestro de prominentes figuras políticas, además de militares y policías retenidos, algunos de ellos durante varios años. En noviembre, quisieron enriquecer la lista con el intento fallido de secuestro al presidente del Consejo Episcopal Latinoamericano. Con este

trofeo pretenden obtener un canje por los numerosos guerrilleros prisioneros en las cárceles del país, aspecto que ha estado por largo tiempo entre los objetivos principales de Manuel Marulanda, “Tirofijo”, jefe máximo de las Farc. Desde la ruptura del llamado proceso de paz, la figura del intercambio humanitario ha sido el argumento esgrimido por familiares de los secuestrados y por quienes han estado preocupados por los derechos humanos. Sin embargo, los intentos en esa dirección habían fracasado⁸.

De manera discreta se habían adelantado algunas aproximaciones oficiales con el ELN, continuación de lo que venía de años atrás. Desde finales del gobierno de Samper, esta guerrilla ha estado interesada en adelantar negociaciones con los gobiernos. Pero además de la poca habilidad política del gobierno de Pastrana –que privilegió en forma desmedida el proceso con las Farc y desaprovechó oportunidades con el ELN– y la reducción de la capacidad militar de esta guerrilla por acción de los paramilitares, dadas sus ambivalencias políticas el ELN no ha logrado llegar a una mesa de negociaciones pese a los buenos oficios adelantados por el gobierno de Cuba⁹.

Otra cosa ocurrió con los grupos paramilitares, ya que el gobierno abrió pronto los espacios para que se plantearan posibilidades de negociación, luego de que surgieran problemas en la unificación alcanzada durante el gobierno de Samper con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Al incluirlos Estados Unidos, junto con las Farc y el ELN, en 2001, entre su lista de grupos terroristas, al igual que la Unión Europea en mayo de 2002, a las AUC se les planteó una situación contradictoria que afectó su frágil unidad en los últimos meses del gobierno de Pastrana. Antes de surgir este problema, suponían que al “defender” al Estado de la subversión eran invulnerables frente a la política estadounidense. Además, las llamadas autodefensas se sentían seguras ante la escasa voluntad de combatir las por parte de la Fuerza Pública, que tiende a verlas como aliadas, pese a las atrocidades que come-

⁶ “Hueco fiscal es más grande: Minhacienda”. En: *El Tiempo*, 28 de agosto de 2002; “El giro del referendo”. En: *El Tiempo*, 8 de septiembre de 2002; “El año de Uribe”. En: *El Tiempo*, 29 de diciembre de 2002.

⁷ “La pelea es peleando”. En: *Cambio*, N° 487, octubre 21 a 28 de 2002; “Terror capital”. En: *Semana*, N° 1.069, octubre 28 a 4 de noviembre de 2002; “Efecto dominó”. En: *Cambio*, N° 495, diciembre 16 a 23 de 2002.

⁸ “Es hora del intercambio humanitario”. En: *El Tiempo*, 15 de octubre de 2002; “Gobierno busca diálogo directo para intercambio”. En: *El Tiempo*, 25 de noviembre de 2002.

⁹ “‘Hay algo con el Eln’: Londoño”. En: *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2002.

ten contra la población civil. También son percibidas como naturales vengadoras por numerosos grupos sociales impotentes ante las arbitrariedades de las guerrillas y la incapacidad del Estado para contenerlas, y por sectores interesados en que se mantenga el *statu quo* frente a la amenaza de cambio que ven en un eventual triunfo guerrillero. Pero lo que no contaba en las consideraciones de los paramilitares era la prioridad que para Washington implica su vinculación con el problema de las drogas y sus actividades terroristas frente a la población civil, prioridad exacerbada por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos¹⁰.

En el último mes del gobierno de Pastrana, los paramilitares habían descartado su reunificación, divididos tras mutuas acusaciones de nexos con el narcotráfico, secuestros extorsivos y crímenes indiscriminados. Pero menos de dos meses después, en septiembre de 2002, Carlos Castaño, jefe de las AUC, planteó que buscaba la reunificación y el deslinde con el narcotráfico, en aparente disposición de negociación con el gobierno. Poco después, el gobierno pidió al Congreso la eliminación del requisito de estatus político para los grupos armados al margen de la ley antes de iniciar una eventual negociación, cuestión que se logró con la renovación de la ley de orden público a fines del año. En el mismo mes de septiembre, en medio del primer viaje oficial del presidente Uribe a Estados Unidos, éste fue sorprendido por la declaración oficial del gobierno de ese país al pedir la extradición de varios jefes paramilitares por narcotráfico. No obstante, las buenas relaciones del gobierno con Estados Unidos permitieron que los contactos entre las dos partes se adelantaran sin el obstáculo explícito de esa potencia. Pero la verdadera traba para las negociaciones radica en la división entre los dispersos y disímiles grupos de paramilitares, ya que sus diferencias pesan más que la voluntad del gobierno, que incluso conformó una comisión encargada de allanar el camino para una eventual negociación¹¹.

¿URBANIZACIÓN DE LA GUERRA?

El año 2003 comenzó con relativo optimismo y satisfacción de la opinión pública debido a la presencia del presidente Uribe “en todas partes”, a puntuales éxitos de la Fuerza Pública en el rescate de secuestrados —éxitos mediados por la presión presidencial y la exigencia de resultados— y sobre todo a la sensación de seguridad que dejó la inusual “libertad de movilización” durante el período vacacional. Aunque Estados Unidos no había cesado de realzar su presencia en asuntos de la vida nacional que cree de su incumbencia, no se observaban fricciones frente a las políticas gubernamentales. Pero pronto el Departamento de Estado de ese país anunció que la base aérea de Palanquero no podía utilizar su ayuda militar, debido a la “falta de transparencia y rapidez” en la investigación de un incidente ocurrido en 1998, en el que intervino esa unidad y murieron 18 civiles. También hizo saber que su gobierno no participaría en cualquier negociación de sometimiento de narcotraficantes al gobierno nacional. A ello se agregó el informe de *Human Rights Watch* sobre la situación de derechos humanos en el país en 2002, en el que señalaba que los resultados oficiales eran ambivalentes: el Estado combatió a los paramilitares pero éstos siguieron creciendo y aumentando su poderío militar. El veto a la base de Palanquero despertó una polémica en la que salió a flote la doble moral oficial estadounidense, debido a la sospecha de encubrimiento a las fallas en la labor de empresas de técnicos mercenarios de ese país que intervienen con contratos en la lucha contra las drogas y el conflicto armado, con la anuencia de ambos gobiernos¹².

El anuncio de la llegada de instructores militares élite de Estados Unidos, para capacitar una unidad perteneciente a la Brigada XVIII y financiada por ese país para la protección del oleoducto Caño Limón-Coveñas, mostró el inicio de la intervención militar para proteger los intereses norteamericanos en el país y confirmó la po-

¹⁰ “La secreta cumbre de la reunificación ‘para’”. En: *El Tiempo*, 8 de septiembre de 2002.

¹¹ “‘No habrá status político’”. En *El Tiempo*, 24 de septiembre de 2002; “‘No soy un trofeo de guerra’”. En: *Semana*, N° 1.067, octubre 14 a 21 de 2002; “Paz, a tres bandas”. En: *El Tiempo*, 1 de diciembre de 2002; “Un camino largo y culebrero”. En: *Cambio*, N° 493, diciembre 2 a 9 de 2002; “Bloque Metro no dialogará”. En: *El Tiempo*, 5 de diciembre de 2002; “Abren puerta para diálogo”. En: *El Tiempo*, 13 de diciembre de 2002.

¹² “Palanquero, en la lista negra” y “No oficial de E.U. a ‘narcooferta’”. En: *El Tiempo*, 14 de enero de 2003; “Balance agri dulce en DD.HH.”. En: *El Tiempo*, 15 de enero de 2003; “E.U., ¿con rabo de paja?”. En: *El Tiempo*, 17 de enero de 2003; “El verdadero ‘fallo’ del FBI”. En: *El Tiempo*, 23 de enero de 2003; “¿Dónde están los pilotos?”. En: *Cambio*, N° 499, enero 20 a 27 de 2003.

lítica trazada por el Plan Colombia, ampliada mediante el apoyo a acciones antiguerrilleras. Este último factor se confirmó con la creación de la VI División del Ejército, cuya jurisdicción se ubica en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonas, al sur del país¹³. Continuaba así la adición de unidades apropiadas para la guerra regular, con lo cual se refuerza la organización militar híbrida, pese a la inclinación en los últimos años hacia la creación de unidades adecuadas para la guerra irregular. Esta mezcla, forzada por el interés burocrático de mantener y crear unidades convencionales, ha limitado la eficacia militar y ha hecho más costoso el enfrentamiento con la subversión.

La creación de las zonas de rehabilitación, a la luz de la excepción constitucional decretada, planteó una crucial puja entre el Estado y la subversión, con la intromisión interesada del paramilitarismo. La situación del departamento de Arauca se convirtió en el modelo clave sobre el particular. Las características de esta región en cuanto al desarrollo del conflicto armado moldearon a través de los años su importancia. El hallazgo en ese territorio de la fuente petrolera más grande del país dio comienzo al proceso. Permitió a la guerrilla del ELN potenciar sus finanzas y su poderío militar, a la par que enriqueció las arcas oficiales regionales con las regalías. Se hizo evidente, entonces, la incapacidad de la clase política de administrar la riqueza para beneficio social, ya que emergieron la corrupción, la imbricación de la política partidista, el llamado clientelismo armado de la subversión, los crecientes problemas sociales y sobre todo el incremento inusitado de la violencia. A la zona llegaron más tarde las Farc y los paramilitares, para competir por el botín y enredar aún más la situación. El desastre generado se hizo más evidente con la puesta en marcha de la zona de rehabilitación en tres de los varios municipios críticos de la región, pues el tratamiento

oficial con prioridad militar mostró los profundos desbalances que implicaba para el Estado no asumir el problema con una estrategia integral en lo económico, político, social y militar, bajo la cobertura de una política similar de carácter nacional¹⁴. El tratamiento oficial con pretensiones quirúrgicas dependía entonces de la corta temporalidad de las medidas permitidas por la Constitución y no de una respuesta política sólida que evitara sindicar a la vigencia de la democracia como responsable de los fracasos oficiales debido a supuestos excesos en la permisibilidad de las libertades y la defensa de los derechos civiles. Ello se evidenció a fines de abril con la declaratoria de inexequibilidad de la conmoción interior por parte de la Corte Constitucional, aunque el gobierno anunció que continuaría con las medidas militares especiales en las “zonas de rehabilitación y consolidación”¹⁵.

Hasta comienzos de febrero había disminuido el temor por la amenaza de las Farc de urbanizar la guerra. Si bien se habían realizado actos terroristas en algunas ciudades, éstos no habían llegado a alarmar a grupos amplios de la sociedad, sobre todo en los estratos altos de la población. Sobrevinieron entonces impactantes acciones terroristas que cambiaron el panorama de las percepciones: un “carro bomba” en un exclusivo club de Bogotá –por primera vez la población civil como blanco único–, con saldo de 36 muertos y 168 heridos, y una “casa bomba” en un barrio popular de Neiva, en atentado sobredimensionado contra autoridades de la Fiscalía y la Policía, con resultado de 16 muertos, 30 heridos y 70 casas destruidas. Y, en el contexto rural, un avión estadounidense en misión de inteligencia derribado en la selva al sur del país, el asesinato posterior de dos de sus tripulantes, uno de ellos estadounidense, y la captura de otros tres de la misma nacionalidad, completaron las acciones que conmovieron al país¹⁶.

¹³ “Llegaron 60 élite de E.U.”; “Uribe crea la VI División”. En: *El Tiempo*, 18 de enero de 2003; “E.U. da aviones contra las Farc”. En: *El Tiempo*, 8 de febrero de 2003.

¹⁴ “La reconquista de Arauca”. En: *Semana*, N° 1.083, febrero 3 a 10 de 2003; “Paro armado llega a Arauca”. En: *El Tiempo*, 13 de febrero de 2003; “El cacique y las Farc”. En: *Cambio*, N° 502, febrero 10 a 17 de 2003; “Arauca no ve salida”. En: *El Tiempo*, 9 de marzo de 2003; “Aumentan homicidios en zona de rehabilitación”. En: *El Tiempo*, 25 de marzo de 2003; “Se ‘rajó’ la zona de Arauca”. En: *El Tiempo*, 20 de mayo de 2003.

¹⁵ “La Corte tumbó la conmoción”. En: *El Tiempo*, 30 de abril de 2003.

¹⁶ “Ofensiva terrorista”, “Washington, tenemos un problema...”, “¿Quién puso la bomba en el Club El Nogal?”, “El mundo contra las Farc”, en *Semana*, N° 1.085, 17 a 24 de febrero de 2003; “La Teófilo: el puño de hierro de las Farc”. En: *Semana*, N° 1.086, febrero 24 a marzo 3 de 2003; “Las Farc desafían a EU”. En: *Cambio*, N° 503, febrero 17 a 24 de 2003; “Asesinos despiadados”. En: *Cambio*, N° 504, febrero 24 a marzo 3 de 2003; “Así tumbamos el avión”. En: *Cambio*, N° 505, marzo 3 a 10 de 2003.

El gobierno desató entonces una ofensiva diplomática en busca de condena a las Farc, presunta responsable de los hechos. Se lograron dos declaraciones inmediatas, una de los gobiernos centroamericanos y otra del Consejo Permanente de la OEA, en las que se condenaba el hecho y se reafirmaba la decisión de cumplir con la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Resolución 1373 de la ONU, formulada luego de los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos. El gobierno nacional pidió además a los gobiernos de los países vecinos declarar a las Farc una organización terrorista, pedido que fue asumido con cautela por los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Brasil¹⁷.

Se habló entonces del arribo a una nueva fase del conflicto armado. Luego de que las Farc sobrevivieron por largo tiempo con mentalidad campesina y ataques contra poblaciones y posiciones militares aisladas, se consolidaron financieramente mediante su vinculación con el negocio de las drogas, adquirieron nuevas tecnologías con asesoría de grupos rebeldes de otros países, y asumieron ataques a las ciudades. Se agregó que la desmilitarización del Caguán había sido una etapa importante para estos logros¹⁸. Buena parte de esta afirmación es adecuada para explicar lo sucedido. Sin embargo, esta “modernización” de las Farc era ya un hecho en febrero de 2001, cuando se rompió el proceso de paz. Lo significativo de los nuevos acontecimientos fue la decisión de confrontar a la “oligarquía” con actos terroristas impactantes y premeditados, y al “imperialismo yanqui” por medio de un ataque consciente a una de sus aeronaves de reconocimiento. El atentado al club El Nogal parece que fue preparado durante varios meses, y cuatro años antes las Farc habían considerado un grave error el asesinato de tres civiles estadounidenses por parte de uno de sus frentes. Pero aparte de actos terroristas urbanos de gran impacto, incluso con componentes sofisticados en su preparación y ejecución, es bien difícil “urbanizar” una guerra dentro de las

condiciones presentes en el país. El apoyo de la población es reducido, debido a la prioridad que da la guerrilla al uso de los medios militares sobre los políticos, y se centra en sectores sociales excluidos y en grupos lumpenizados –excepto algunas organizaciones sociales radicales y ciertos logros en la incorporación de profesionales y estudiantes universitarios–, lo que limita las posibilidades de desarrollar tácticas alternativas al terrorismo¹⁹.

La cuidadosa preparación y ejecución del atentado al club social, además de celos burocráticos en la Fiscalía, dificultaron que se encontrarán pruebas claras sobre sus autores. Este hecho, sumado a las respuestas de la comunidad internacional para condenar el hecho, a la tendencia internacional de unificar frentes contra el terrorismo y contra las violaciones del Derecho Internacional Humanitario –como la inauguración de la Corte Penal Internacional–, a la decisión de Estados Unidos de profundizar su injerencia en el conflicto armado nacional, y quizás a algún deseo de frenar su desprestigio político, provocó un inusual pronunciamiento de las Farc. No solamente negaron su autoría, “luego de hacer una paciente, rigurosa y seria investigación”, sino que recordaron un pronunciamiento, hecho diez años antes, condenando el terrorismo²⁰.

Pero la consecuencia mayor fue la incertidumbre generada, que rompió la confianza con que había comenzado el año. Esta situación, sumada a acciones terroristas en otras ciudades, sacó a flote problemas burocráticos en la cúpula del mando militar. Algo se conocía sobre el carácter ríspido de la Ministra de Defensa, su obsesión por el trabajo y el malestar causado por sus decisiones administrativas, como el nombramiento de una mujer en la Secretaría General del Ministerio –cargo ocupado tradicionalmente por generales– y la centralización de las compras militares y de su control. Sin embargo, no habían ocurrido incidentes públicos al respecto. La crítica pública del Comandante de la Fuerza Aérea a una oferta de donación de aviones usados

¹⁷ “Venezuela no aceptará presiones”. En: *El Tiempo*, 10 de marzo de 2003.

¹⁸ Jaramillo Carlos Eduardo. “El día en que cambio el conflicto”. En: *Cambio*, N° 503, febrero 17 a 24 de 2003.

¹⁹ “Cinco años de preparación. El escuadrón de explosivos de la guerrilla de las Farc”. En: *El Tiempo*, 2 de marzo de 2003; “La universitaria”. En: *Semana*, N° 1.089, marzo 17 a 24 de 2003; “El ICETEX de las Farc”. En: *El Tiempo*, 26 de marzo de 2003.

²⁰ “‘Marines’, al rescate de estadounidenses”, “Las Farc admiten triple secuestro”. En: *El Tiempo*, 23 de febrero de 2003; “E.U. pide a países plan contra las Farc”. En: *El Tiempo*, 6 de marzo de 2003; “Las Farc niegan ataque a El Nogal”. En: *El Tiempo*, 11 de marzo de 2003; “Mentiras verdaderas”. En: *Semana*, N° 1.089, marzo 17 a 24 de 2003; “Se destapa fiscal de El Nogal”. En: *El Tiempo*, 6 de abril de 2003.

por parte de España y la dura réplica de la Ministra desde ese país, mostraron las tensiones que se experimentan, al salir a la luz pública numerosas anécdotas sobre el particular²¹.

Esta situación reflejó las dificultades que hay para subordinar en forma fluida al estamento castrense, que ha gozado de autonomía relativa en sus decisiones, además de prerrogativas ajenas a sus funciones institucionales. Pero también muestra la importancia de conocer la especificidad de la cultura militar y su racionalidad interna, con el fin de evitar desgastes innecesarios por parte de las autoridades civiles que asumen con decisión la dirección de las actividades castrenses, sobre todo al tener en cuenta las tensiones que se generan en un ambiente de actividades bélicas²². Y, ante todo, indica la necesidad de que quien ocupe la cartera de Defensa conozca las facetas de las funciones castrenses y el papel que les corresponde en el complejo contexto político del país, con el fin, entre otros asuntos, de definir una política de defensa y seguridad adecuada y coherente, que tenga cobertura nacional y sostenibilidad en el tiempo.

En medio de la incertidumbre generada, aumentó el afán del presidente Uribe por definir una situación regional favorable para su política de búsqueda de mayor internacionalización del conflicto armado. El objetivo es ampliar la aceptación discreta que logró el gobierno anterior de la co-responsabilidad de la comunidad internacional en el problema de las drogas que sustenta el conflicto armado, y en consecuencia obtener apoyos activos para su solución. Incluso el Presidente ve con buenos ojos la conformación de una fuerza multinacional de apoyo a las acciones militares en contra del narcotráfico y la subversión.

Con ese afán, en marzo se improvisó una cumbre en Bogotá sobre seguridad regional, con la participación de los cancilleres y ministros de Defensa de los países limítrofes y la invitación es-

pecial a funcionarios de Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, la precipitud del evento, la visión “parroquial” de los países andinos y la desconfianza tradicional entre las naciones vecinas, dejó más interrogantes que resultados. No hubo avance alguno en el compromiso surgido de una reunión similar en Lima ocurrida dos años antes, de diseñar una política de seguridad regional. Al igual que en ocasiones anteriores, se reafirmaron los buenos propósitos. La angustia presidencial, derivada de la búsqueda de incorporación del conflicto armado interno a la guerra mundial contra el terrorismo, y la necesidad de ampliar la ayuda militar de Estados Unidos al país, lo llevó incluso a declarar –en solitario con dos países centroamericanos en el hemisferio– el apoyo colombiano a la invasión de Estados Unidos a Irak, en contra de la vasta movilización mundial opuesta a esta decisión. Se rompió así con la tradición nacional de seguir la línea de Naciones Unidas en sus políticas frente a los conflictos bélicos internacionales. Sin embargo, el presidente Uribe logró luego que el Grupo de Río aprobara –con reservas por parte de Venezuela–, en su reunión de mayo, una propuesta en la que se solicita al Secretario General de la ONU que conmine a las Farc para que inicien un diálogo con el gobierno colombiano, bajo la premisa de un cese al fuego, y que en caso de que la guerrilla no acepte, “se buscarán otras alternativas de solución”. También logró que la Asamblea de la OEA, celebrada en junio, acogiera lo acordado por el Grupo de Río, además de que ha aprovechado las circunstancias de reuniones presidenciales para obtener apoyos a su política de mano dura²³.

Dentro de este contexto internacional, en el frente interno el presidente Uribe ha seguido fiel a la línea trazada en los primeros meses de su gobierno. En medio de la insistencia de sectores de opinión por lograr un acuerdo humanitario con las Farc, en mayo de 2003 un operativo mili-

²¹ “Empresarios reclaman resultados”. En: *El Tiempo*, 22 de febrero de 2003; “España dona aviones para la guerra”. En: *El Tiempo*, 1 de marzo de 2003; “La Ministra de Defensa desautoriza al jefe de la FAC”. En: *El Tiempo*, 2 de marzo de 2003; “Velasco se disculpa con la Ministra”. En: *El Tiempo*, 6 de marzo de 2003; “Terrorismo infiltró a Policía y Fiscalía en Cúcuta”. En: *El Tiempo*, 6 de marzo de 2003; “Una política a prueba”. En: *El Tiempo*, 11 de marzo de 2003; Sube la tensión en Palacio”. En: *El Tiempo*, 16 de marzo de 2003.

²² “La Ministra tuvo que ceder”. En: *El Tiempo*, 10 de abril de 2003.

²³ Stewart Phil, “Colombia asks Neighbors to Join Drug War”, October 15, 2002, <<http://www.ciponline.org/demilita.htm>>; “Seguridad regional a examen”. En: *El Tiempo*, 12 de marzo de 2003; “Vecinos prometen resultados”. En: *El Tiempo*, 13 de marzo de 2003; “Uribe, ‘el Blair de A. Latina’”. En: *El Tiempo*, 19 de marzo de 2003; “Espaldarazo a Uribe en Cusco”. En: *El Tiempo*, 25 de mayo de 2003; “Venezuela reitera no a declaración de Cusco”. En: *El Tiempo*, 17 de junio de 2003; “Espaldarazo de siete países a Uribe”. En: *El Tiempo*, 16 de agosto de 2003.

tar cuidadoso, pero errado en sus supuestos, destinado a liberar un gobernador y un ex ministro secuestrados, terminó en su asesinato por parte de la guerrilla, junto con ocho militares cautivos. Dado el gran impacto que este hecho produjo en la opinión pública, se planteó la necesidad de revisar la política gubernamental en materia de rescates²⁴.

Por otra parte, de acuerdo con la tendencia de creación de estímulos para negociar con los paramilitares, suavizar sus conflictos internos y contrarrestar la insistencia de Estados Unidos en la solicitud de extradición de sus jefes, el Presidente anunció, en mayo, una propuesta de libertad condicional para quienes se desmovilicen y estén sindicados de delitos. Al hacer este anuncio en un momento de publicidad sobre el incremento en la desertión de guerrilleros, como respuesta a la política oficial de apoyo a esta conducta, el Presidente mostró su visión de oportunidad, pues tal propuesta facilitaba la disposición de negociación de los paramilitares²⁵.

En este contexto han avanzado las conversaciones con las AUC, con el aval tácito de Washington. Pero la propuesta presidencial, concretada en un proyecto de ley presentado al Congreso, conocido como alternatividad penal, desató una larga polémica, que incluyó comentarios oficiales adversos en Estados Unidos y una dura crítica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Este proyecto se suma a otros

presentados por el Ejecutivo, como el de una ley antiterrorista, que incorpora facultades de policía judicial para las Fuerzas Militares y normas restrictivas a los derechos civiles. De esta manera, dentro de la persistente línea política inicial del gobierno, no se observan signos de apertura para con las guerrillas, aunque éstas sí han modificado su posición original²⁶.

En un ambiente de presión del Presidente a los altos mandos militares y al cuerpo de generales, incluso con duras críticas públicas en busca de resultados en el orden público, las Farc buscan repolitizar su imagen, bastante deteriorada en la opinión pública nacional e internacional, que las asimila en buena parte a la imagen de terroristas surgida después del 11 de Septiembre. Luego de repetidas críticas oficiales a la ONU, en particular por no pronunciarse frente al pedido del Presidente de mediación ante las Farc, y tenues señales de que a pesar de la ambivalencia oficial este organismo ya ve con buenos ojos tal solicitud, esta guerrilla pidió a las Naciones Unidas que escucharan su versión del conflicto. Además, comunicaron a la Iglesia su disposición a recibir a uno de sus representantes, siempre y cuando no actuara a nombre del gobierno. Y para abrir el camino a su nueva posición, a fines de agosto presentaron, con gran publicidad, pruebas de supervivencia de los secuestrados políticos más notables. No obstante, siguen en su línea dura frente al gobierno, al continuar con la amenaza a los alcaldes y a los candidatos a las

²⁴ "Se enreda el intercambio", en *El Tiempo*, 12 de febrero de 2003; "En el limbo". En: *Semana*, N° 1.085, febrero 17 a 24 de 2003; "Los contactos secretos del acuerdo humanitario". En: *El Tiempo*, 27 de abril de 2003; "La encrucijada". En: *Semana*, N° 1.096, 5 a 12 de mayo de 2003; "Farc asesinaron a rehenes". En: *El Tiempo*, 6 de mayo de 2003; "Un país endurecido". En: *Cambio*, N° 515, mayo 12 a 19 de 2003; "Rescatar: ¿sí o no?". En: *Semana*, N° 1.097, 12 a 19 de mayo de 2003; "Gobierno pedirá facultades para excarcelar guerrilleros". En: *El Tiempo*, 16 de mayo de 2003.

²⁵ "Fractura en diálogo con las autodefensas", en *El Tiempo*, 1 de febrero de 2003; "Pedido de extradición hizo estallar a las AUC". En: *El Tiempo*, 20 de marzo de 2003; "Piden a paramilitares seguir con los diálogos". En: *El Tiempo*, 22 de abril de 2003; "Desmovilizados al alza". En: *El Tiempo*, 18 de mayo de 2003; "Se entregó ideólogo de las Farc". En: *El Tiempo*, 27 de mayo de 2003; "Uribe propone excarcelación para los delitos atroces". En: *El Tiempo*, 29 de mayo de 2003; "Por qué la carta de libertad condicional". En: *El Tiempo*, 1 de junio de 2003; "Póker paramilitar". En: *Semana*, N° 1.100, 2 al 9 de junio de 2003.

²⁶ "Acuerdo para desmovilización de paramilitares", en *El Tiempo*, 16 de julio de 2003; "Pasó en el Senado el estatuto antiterrorista". En: *El Tiempo*, 19 de junio de 2003; "E.U. financiaría diálogos". En: *El Tiempo*, 20 de junio de 2003; "Corazón grande", en *Cambio*, N° 520, 16 a 23 de junio de 2003; "La propuesta de las AUC". En: *Cambio*, N° 523, 7 a 14 de julio de 2003; "¿Meras coincidencias?". En: *Semana*, N° 1.106, 14 a 21 de julio de 2003; "Mucha tela que cortar". En: *Cambio*, N° 525, 21 al 28 de julio de 2003; "Un buen comienzo". En: *Semana*, N° 1.107, 21 a 28 de julio de 2003; "Disidencia 'para' pide diálogo". En: *El Tiempo*, 4 de agosto de 2003; "Delitos atroces, al Congreso". En: *El Tiempo*, 22 de agosto de 2003; "La para-política". En: *Semana*, N° 1.111, 18 a 25 de agosto de 2003; Congreso de la República, Proyecto de Ley No.18-03 estatutaria mediante la cual se adopta el estatuto nacional para enfrentar el terrorismo; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Comunicado de Prensa", Bogotá, 28 de agosto de 2003.

elecciones de octubre, que incluyen el referendo avalado por la Corte Constitucional, pero limitado por ésta en sus alcances proselitistas. Incluso, en un pronunciamiento conjunto con el ELN –inédito desde la época de la Coordinadora Guerrillera, una década antes– las Farc ratificaron su intención de no negociar con el gobierno de Uribe²⁷.

Si se tienen en cuenta las expectativas que despertó desde la campaña electoral, al año de iniciado el gobierno del presidente Uribe no se observaban resultados firmes en su política de seguridad. Si a ello se suman los problemas de la economía, la crisis fiscal y el desempleo, los surgidos durante la aprobación de la reforma política en el Congreso y las diferencias entre los congresistas que apoyan al Presidente –como parte de las contradicciones propias de la inexistencia funcional de partidos políticos–, no son de extrañar los grandes interrogantes que se presentan hacia el futuro.

No obstante, hay dos asuntos claros, por ahora: primero, la ratificación del apoyo oficial de Estados Unidos al presidente Uribe, mediante la visita al país, durante los días del primer aniversario de su gobierno, de altos funcionarios gubernamentales, incluido el jefe de Estado Mayor Conjunto y el secretario de Defensa, y segundo, el muy alto nivel de aceptación pública en que se ha mantenido la imagen del presidente. Este último factor se explica por la manipulación oficial de los medios de comunicación, la ligereza profesional de éstos –mediada por el afán de la “chiva”–, la persistencia de las ideas de Uribe, su habilidad política, su hiperactividad y afán de estar en todas partes, y también la imposibilidad

en el corto plazo de ver otra alternativa. Así lo muestra la rapidez con que comenzó el trámite legislativo de reelección del Presidente²⁸.

“DEL AFÁN NO QUEDA SINO EL CANSANCIO”

Con el objeto de precisar anotaciones hechas en materia de seguridad, conviene señalar algunos problemas de la política gubernamental en este tema. La mayor dificultad en la urgencia de elaborar una política coherente e integral de seguridad, en un país con las características actuales de Colombia, es articular la realidad de la guerra con la búsqueda de paz. Un régimen político con grandes falencias en su ejercicio democrático, pero sin ser dictatorial, alterado por un conflicto armado interno en el que intervienen subversión y paramilitares, requiere confrontar ese conflicto sin deteriorar sus limitados logros en materia de derechos civiles. El objetivo de este requisito esencial es crear las condiciones mínimas para alcanzar una paz que permita emprender los correctivos necesarios para desarrollar la democracia, y de esta manera asegurar que esa paz sea duradera. La compleja situación nacional ha hecho ver en forma equivocada que la solución de muchos de los problemas que a diario se agravan debe buscarse incorporándolos a una poco clara agenda de seguridad. En estas circunstancias, conviene rediseñar la política de seguridad con el fin de afrontar la guerra, con instrumentos jurídicos, económicos y militares que, sin mengua de su eficacia para frenar este conflicto, logre inducir un ambiente propicio para iniciar un proceso de paz que sea aceptado por las partes, pero sin caer en los errores de procesos anteriores. Un logro así implica, de he-

²⁷ “Mindefensa reprueba asesor especial de la ONU”. En: *El Tiempo*, 20 de mayo de 2003; “Farc y Auc, en lista negra de ‘narcos’”. En: *El Tiempo*, 3 de junio de 2003; “Uribe fustiga a la ONU”. En: *El Tiempo*, 20 de junio de 2003; “Alta tensión con la ONU”. En: *El Tiempo*, 22 de junio de 2003; “Corte puso a salvo el grueso del referendo”. En: *El Tiempo*, 10 de julio de 2003; “El viraje de las Farc”. En: *El Tiempo*, 25 de julio de 2003; “Ultimátum de Uribe a militares”. En: *El Tiempo*, 12 de agosto de 2003; “Farc acuden a la Iglesia”. En: *El Tiempo*, 15 de agosto de 2003; “Farc y Eln no negociarán con el presidente Uribe”. En: *El Tiempo*, 26 de agosto de 2003; “Amenazadas elecciones en 100 municipios”. En: *El Tiempo*, 22 de agosto de 2003; “Qué buscan las Farc con el video de Ingrid”. En: *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2003.

²⁸ “En alza, gestión de Uribe”. En: *El Tiempo*, 19 de marzo de 2003; “Qué tan duro se ha golpeado de verdad a las Farc”. En: *Semana*, 28 de abril a 5 de mayo de 2003; “Acuerdo salva la reforma política”. En: *El Tiempo*, 22 de mayo de 2003; “Uribe y referendo, ¿un destino común?”. En: *Cambio*, N° 518, junio 2 a 9 de 2003; “E.U. certifica a Colombia”. En: *El Tiempo*, 9 de julio de 2003; “¿Quién es el enemigo?”. En: *Semana*, N° 1.101, 9 a 16 de junio de 2003; “Con Uribe, salvo la economía, todo bien”, “Popularidad de Uribe está intacta”. En: *El Tiempo*, 23 de julio de 2003; “Viento en popa”. En: *Semana*, N° 1.108, 28 de julio a 4 de agosto de 2003; “Con paso firme”, “De cal y de arena”. En: *Cambio*, N° 526, 28 de julio a 4 de agosto de 2003; “Farc son derrotables”: Rumsfeld”. En: *El Tiempo*, 20 de agosto de 2003; “Tarjeta amarilla”. En: *Cambio*, N° 529, 18 a 25 de agosto de 2003; “E.U. entra en lucha antisequestro”. En: *El Tiempo*, 28 de agosto de 2003; “¿Giro radical?”. En: *Semana*, No 1.112, 25 de agosto a 1 de septiembre de 2003; “La paradoja de Uribe”. En: *Semana*, N° 1.113, 1 a 8 de septiembre de 2003.

cho, articular el problema de la guerra con el de la paz. Pero para que tal logro tenga viabilidad, es indispensable la incorporación en esa tarea de objetivos que consideren profundas políticas sociales de mediano y largo plazo²⁹.

Si se toman estos lineamientos generales y se confrontan con lo observado durante el primer año de gobierno del presidente Uribe, pueden plantearse algunas ideas al respecto. En primer lugar, el gobierno ha señalado que la seguridad debe abordarse en forma amplia, es decir, teniendo en cuenta factores políticos, económicos y sociales, además del militar. Este señalamiento adecuado se debe en buena medida a los avances logrados en la incorporación de civiles conocedores del tema de seguridad en el Departamento Nacional de Planeación –desde la creación de la Unidad de Justicia y Seguridad hace una década– y en el Ministerio de Defensa Nacional, como complemento a la designación de ministros civiles en esa cartera desde 1991. También han influido los intentos de algunos de los últimos gobiernos de asumir la dirección de la política de seguridad por parte de las autoridades civiles. Sin embargo, han surgido dificultades derivadas del celo estamental de los altos mandos, de las urgencias creadas por la escalada del conflicto armado y del poco conocimiento y experiencia en asuntos militares por parte de quienes tienen que ver en el Estado con los asuntos de orientación y dirección castrense, en especial los miembros de las comisiones segundas del Congreso. Además, han aparecido ahora problemas causados por la creencia de la Ministra de Defensa de que la eficacia militar tiene que ver más con una buena gerencia que con una percepción política apropiada, en un campo muy sensible y especializado en el que se corren mayores riesgos al ensayar. Esta situación ha derivado en improvisaciones e imprecisiones, y ante todo en realce de las medidas militares e insuficiencia del resto de componentes requeridos.

En segundo lugar, no ha habido articulación con una política de paz, pues ésta no existe. El gobierno tal vez supone que una política de paz consiste en tener como objetivo esencial doblegar la fortaleza militar de la subversión, con el fin de que se vea obligada a pedir o a aceptar una negociación sin las exigencias del pasado inmediato, y ante todo sin la arrogancia que mos-

tró en el Caguán. Naturalmente, esto forma parte de los objetivos que hay que buscar mediante las acciones militares, pero una política de paz que se articule con la de la guerra es algo que va más allá de esa escueta consideración. Por otra parte, no pueden llenarse vacíos importantes de una política de paz mediante conversaciones con los paramilitares y alicientes planteados por el gobierno, pues estos esfuerzos expresan más el talante del Presidente y un desafío a las Farc, y menos un camino hacia una paz sostenida. El proyecto de ley estatutaria “por el cual se dictan disposiciones en procura de la reincorporación de miembros de grupos armados que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional”, conocido como alternatividad penal, es un despropósito político y jurídico, que ha sido rechazado incluso por congresistas afectos al gobierno. Por tanto, no puede considerársele siquiera como parte de una política de paz. Así mismo, una medida que supuestamente contribuye a la paz, como es el estímulo a la desertión de guerrilleros, hace parte más bien del objetivo de debilitamiento militar, por sus efectos sobre la moral de la subversión, pero no puede hacer parte de una política de paz.

Lo esencial de una política de paz es que haga parte de una estrategia de guerra. Cualquier política de paz tiene que ver con la interpretación del conflicto armado. Y si ésta no es adecuada, se cae en costosos errores. Es necesario comenzar entonces por reconocer la guerra, entender su racionalidad y articular una política de paz hacia las Farc, con derivaciones hacia los demás grupos, que muestre de manera clara y confiable la disponibilidad del gobierno de dialogar sin que necesariamente se “arrodille al enemigo”. El agresivo lenguaje castrense, derivado de muchos años de confrontación armada, contradice este objetivo. En lugar de ayudar a las tareas militares las entorpece, pues ha servido para subvalorar a las guerrillas, no sólo en términos militares sino ante todo políticos. Así mismo, el degradante lenguaje de las autoridades oficiales, como parte de la cruzada mundial contra el terrorismo luego del 11 de Septiembre, refuerza este problema. Un ejemplo de algo que contribuiría a mostrar esa necesaria disponibilidad negociadora del gobierno nacional sería una política factible y clara acerca de los numerosos

²⁹ Buitrago Leal, Francisco. “La seguridad: difícil de abordar con democracia”. En: *Análisis Político*, N° 46, mayo a agosto de 2002, p. 71.

militares y personajes retenidos por las Farc, a la luz de la experiencia mundial sobre acuerdos humanitarios. Pero este asunto anda como rueda suelta, al vaivén de la confusa delegación planteada por el gobierno a las Naciones Unidas y de las angustias de familiares y organizaciones nacionales e internacionales preocupadas por la situación de esas víctimas, además del aprovechamiento de oportunidades de liberación de rehenes, según criterios castrenses o iniciativas presidenciales.

En tercer lugar, no ha habido coherencia y previsión suficientes en la política específicamente militar. La promovida política de seguridad democrática se ha elaborado y ejecutado sobre la marcha, mediante la activación de un acumulado de ideas prefijadas del Presidente, contrastadas a través del “ensayo y error”. Ideas ambivalentes como las de los llamados soldados campesinos, la red de informantes –maquillada con cambios de nombre, hasta desembocar en el de cooperantes–, la de recompensas por información, la de estímulos a la desertión y la de seguridad vial –promocionada con el nombre de “Vive Colombia viaja por ella”–, no son necesariamente –en su forma y contenido– lo que más conviene a la actual situación de guerra.

Los soldados campesinos hacen parte de unidades militares antiguerrilleras, que se volvieron de esta manera híbridas, y cumplen funciones de policía al mantener territorios. No se ha pensado en figuras más orgánicas –que incluso solucionen la inestabilidad de los soldados campesinos que pagan su servicio militar–, como por ejemplo una guardia nacional transitoria mientras dure el conflicto armado. Por su parte, la amorfa red de cooperantes pretende sustituir la participación activa y voluntaria de la sociedad civil, que podría expresarse mediante acciones de compromiso –inducido de manera política– con una concepción estatal de seguridad. El Estado no tiene ninguna capacidad de control de una práctica delatoria que incorpora características negativas de la sociedad, como la volatilidad de los referentes nacionales y la fragmentación de lo regional, lo económico, lo político y lo social. Además, la gran debilidad de la Fuerza Pública en lo que se denomina “inteligencia humana”, impide una evaluación adecuada de ese supuesto enorme potencial de información. Esto hace que los cooperantes actúen como un organismo informe, al vaivén de difusos intereses particulares,

en un ambiente que se presta para difundir aún más la corrupción y las arbitrariedades, pues es imposible darle la transparencia que requeriría para no degenerar en experiencias contraproducentes parecidas a las que se vivieron en las dictaduras del Cono Sur. A su vez, la idea de recompensas por información se liga a los problemas anteriores y por eso se ha prestado a arbitrariedades resultado de la imposibilidad de un manejo adecuado. En cuanto a la política de estímulo a la desertión de guerrilleros, forma parte de la aplicación de ideas promovidas mediante la manipulación de los medios de comunicación. Hace parte de una “guerra psicológica”, que de manera contradictoria crea problemas en la medida en que aumente el número de desertores: ¿puede el Estado darles a estos excombatientes una alternativa económica y social sostenible, teniendo en cuenta sus insuficiencias y los problemas estructurales de carácter social en el país? Por último, la seguridad vial es parte importante del cambio de percepción de la inseguridad, como base del apoyo mantenido por las clases medias y altas a la gestión presidencial.

La reforma militar, iniciada a raíz de los descalabros militares ante la guerrilla durante el gobierno de Samper y apoyada financiera y técnicamente por Estados Unidos, fortaleció a la Fuerza Pública, pese a las distorsiones derivadas de las exigencias de ese país, cuyo objetivo es la lucha contra las drogas, y el combate al terrorismo luego del 11 de Septiembre. Pero el afán “eficientista” del Presidente y su Ministra, reflejado incluso en improvisaciones de mando directo táctico sobre el terreno, distorsiona más esa reforma. Además, no existe una visión política clara de readecuación estratégica del componente militar, que se derive de la construcción de una política de seguridad de Estado, en la que participen de manera activa no sólo todas las instancias estatales que tienen que ver con la seguridad –ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y del Interior, Planeación Nacional, Congreso, Fiscalía, cortes Constitucional y Suprema, Procuraduría, Fuerzas Militares, Policía Nacional, DAS–, sino organizaciones de la sociedad civil con gran peso en el contexto social. Pero lo más delicado de la ayuda derivada del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina es que se creó una tendencia de dependencia técnica y financiera externa, a la que no puede responder el país por sí solo. En el país no ha existido nunca una visión alternativa de lo que podría llamar-

se “tecnología apropiada militar”, que enfrente la guerra con recursos que no desaten una espiral de necesidades financieras. Esto sería posible si se asume una reforma profunda, en la que se desmonte la burocratización, representada, en buena parte, en unidades propias de la guerra regular y en la excepcionalidad castrense en materia de seguridad social. Además, se requiere la creación de unidades especiales apoyadas más en la “inteligencia humana” –aún permeada y distorsionada en el país por la ideología de la Guerra Fría– que en la “inteligencia técnica”, y mayor decisión en la reformulación del disperso dispositivo militar en el país.

En cuarto lugar, existen dificultades derivadas de la confusión entre funciones militares y policiales. Éste es un antiguo problema agravado por el conflicto armado, en el que los militares se han “policivizado” y la policía se ha militarizado. Los gobiernos se han encargado de alimentar este problema, asignando funciones cruzadas o que no les competen a estas fuerzas, varias con sentido de prerrogativa. La Carta de 1991 sentó el principio de que la Policía Nacional es civil, pero su dependencia de los militares no se concretó sino con la designación de un ministro de Defensa civil. La reforma de la Policía de 1993 fue un paso adelante para separar los dos grupos de funciones, pero se quedó estancada, como lo atestigua el alto grado de corrupción que se observa todavía en la institución³⁰. En el gobierno actual se aprecia una dependencia y poca iniciativa del Director de la Policía frente al pensamiento presidencial, además de los problemas derivados de la competencia malsana en la cúpula policial y la ambigüedad orgánica de la institución con respecto a su relación con el Ministerio de Defensa. Además, las improvisaciones en la política de seguridad democrática han conducido a militarizar y trastocar aún más las funciones policiales, al asignar las de esta competencia al Ejército, sobre todo en áreas urbanas, y debilitar en tal sentido a la Policía. La terquedad con la que se defiende la asignación de funciones de policía judicial para las Fuerzas Militares, con el argumento redundante de que ambas fuerzas son lo mismo, es ejemplo destacado de la confu-

sión en la visión política sobre seguridad que tienen las autoridades. En general, la vocación urbana de la fuerza policial, en un sentido moderno, se ha descuidado y no existe una política que busque desmilitarizar en este sentido a la Policía, aun si se tienen en cuenta las dificultades creadas en este aspecto por el conflicto armado.

Por último, como condensación de los puntos anteriores, hay dos escritos centrales relativos a la llamada política de seguridad democrática: el “Plan Nacional de Desarrollo” y la “Política de Defensa y Seguridad Democrática”. El primero de ellos se conoció a comienzo de 2003, en víspera de su presentación al Congreso. Al igual que los planes de desarrollo de anteriores gobiernos, es un documento de buenas intenciones. Lo singular radica en que su objetivo central es brindar seguridad democrática. En esta materia, recoge planteamientos de la campaña electoral y del inicio del gobierno. El capítulo inicial, control del territorio y defensa de la soberanía nacional, se desglosa en los siguientes propósitos: reducción de las organizaciones armadas al margen de la ley, fortalecimiento de la Fuerza Pública, promoción de la cooperación ciudadana, protección a la infraestructura económica, seguridad urbana y programa de seguridad vial. Sin embargo, en esta materia, que constituye el eje del Plan, no hay concreción con propuestas específicas, implementación respectiva y asignación de recursos sobre el particular. En esencia, es un inventario de ideas sobre el programa bandera del Presidente, que agrega poco a planteamientos anteriores³¹.

El texto final de la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” se publicó a mediados de 2003, luego de varios borradores conocidos parcialmente. Consta de cinco partes. La primera, enuncia propósitos democráticos que supuestamente son la esencia de la seguridad democrática, como son los derechos humanos, la cooperación y solidaridad, la eficiencia y austeridad, la transparencia y juridicidad, la multilateralidad y corresponsabilidad, la acción coordinada del Estado y una escueta mención final sobre la opción de negociación. La segunda parte formula las ame-

³⁰ Buitrago Leal, Francisco. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994, Capítulo 4: “Contra las cuerdas”. En: *Semana*, N° 1.115, 15 a 22 de septiembre de 2003.

³¹ Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, 2002.

nazas que son un “riesgo para la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos”. Éstas son seis: 1) terrorismo, 2) negocio de drogas ilícitas, 3) finanzas ilícitas, 4) tráfico de armas, municiones y explosivos, 5) secuestro y extorsión, y 6) homicidio. La tercera parte señala cinco objetivos estratégicos: 1) consolidación del control estatal del territorio, 2) protección de la población, 3) eliminación del comercio de drogas ilícitas, 4) mantenimiento de una capacidad disuasiva y eficiencia, y 5) transparencia y rendición de cuentas. La cuarta parte indica seis líneas de acción: 1) coordinar la acción del Estado mediante instituciones establecidas, 2) fortalecer las instituciones del Estado relacionadas con la seguridad, 3) consolidar el control del territorio nacional, 4) proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación, 5) cooperar para la seguridad de todos, y 6) comunicar las políticas y acciones del Estado. La última parte menciona en forma breve el tema de financiación y evaluación³².

En la parte final del documento se presenta una matriz de responsabilidades institucionales de los ministerios, tres departamentos administrativos y cuatro organismos que no son del Ejecutivo nacional (Procuraduría, Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura y Medicina Legal), en lo que corresponde a los objetivos estratégicos formulados antes. Así mismo, un documento adicional describe el sector defensa, expresado en la Fuerza Pública, y esquematiza una articulación de los objetivos estratégicos –planteados en el texto de la “Política de Defensa y Seguridad Democrática”– con el plan estratégico del sector defensa, mediante puntos extractados de la misma política.

El documento sobre la política de seguridad democrática es un esfuerzo muy importante –casi inédito en la historia contemporánea del país³³– de integración de responsabilidades en los aspectos centrales de la seguridad, pero ante todo de asumir la responsabilidad civil en la dirección política de la seguridad y los asuntos militares. Sin embargo, en lo que respecta a esa integración, no se observa que corresponda mu-

cho a la realidad, en el sentido de que la ejecución de las políticas mencionadas antes, como son los soldados campesinos, la red de cooperantes, etc., –que son políticas para enfrentar la guerra–, no se articula en forma clara a la formulación del escrito, comenzando porque en éste no se reconoce el conflicto armado. En este sentido, es un modelo, no necesariamente formulado de manera apropiada, difícil de desarrollar dentro de la coherencia formal que presenta. Por ejemplo, supone una racionalidad estatal que no existe, la limita en esencia a lo militar al excluir buena parte de instituciones estatales vinculadas a la función de seguridad y no se ven espacios claros para desarrollos específicos, como las políticas señaladas que están en marcha y proyectos normativos como el de la ley de libertad condicional. Además, descarta, de hecho, una ley marco de defensa y seguridad, que sustituya a la Ley 684 de 2001, declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2002, con lo cual quedó vigente la desueta Ley 48 de 1968. El proyecto de ley, “por el cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales”, indica la claudicación del Ejecutivo en sacar adelante esta clase de normas³⁴. Su esencia debería ser la expresión integral y condensada de una concepción estatal de seguridad, que recoja las líneas básicas de una política gubernamental de seguridad –equivalente a la actual– y señale un camino claro para desarrollos subsiguientes, que afinen una visión de Estado sobre el tratamiento que debe dársele a la guerra, a la búsqueda de paz y a las relaciones exteriores en materia de defensa. Por último, para plantear sólo algunos problemas destacados de este documento sobre política de defensa y seguridad democrática, la mención que hace sobre el tradicional tema de defensa nacional hacia el exterior se queda en un mero enunciado sobre disuasión a eventuales amenazas.

LEGITIMIDAD DEL ESTADO, EJE DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD

Lo fundamental de una política de seguridad, que pretenda ser efectiva en una situación como

³² Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, Ministerio de Defensa, 2003.

³³ El único antecedente semejante fue la formulación de la “Estrategia nacional contra la violencia”, durante el gobierno de Gaviria, esfuerzo político que finalmente fracasó.

³⁴ Congreso de la República, “Proyecto de ley N° 22-03 por el cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales”.

la actual del país, es contar con un Estado con altos niveles de legitimidad, es decir, que tenga credibilidad, confianza y respaldo activo de la sociedad, y que induzca dinámicas de apoyos sociales. Pero el Estado colombiano ha sido tradicionalmente débil en términos políticos. Basta señalar la permanente búsqueda de soluciones privadas –incluida la violencia– a los más variados problemas sociales.

Una política eficaz de seguridad para el país requiere entonces el compromiso pacífico, pero activo, de amplios grupos sociales en la solución de la guerra. Para ello, debe considerarse no sólo el frente interno del país, sino también el frente internacional. En el frente interno, se necesitan al menos cuatro situaciones complementarias. Primera, el Estado debe contar con una credibilidad generalizada en sus instituciones civiles por parte de la sociedad. El Ejecutivo se ubica en el centro de esta consideración, sobre todo frente a aspectos sensibles para la opinión pública como son la recaudación de impuestos y el manejo del gasto público. La corrupción es el problema central que se deriva de estas funciones. De ahí la importancia de implementar reformas efectivas para reducirla, pero ante todo mostrar que el gobierno tiene la voluntad política necesaria para lograrlo. La capacidad impositiva con equidad forma parte de esta situación.

Segunda, es fundamental que haya confianza en el brazo armado del Estado. La reivindicación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en años recientes, debido en buena medida a la presión de la comunidad internacional, tiene como subproducto haber ganado respeto de muchos grupos sociales. Pero hay que tener en cuenta que los crímenes de paramilitares y guerrilleros han opacado el problema de violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública (violación que sin embargo ha disminuido) y por tanto han ayudado a diluir responsabilidades.

Tercera, es indispensable generar una profunda revisión de la alteración que han experimentado en el país los principios éticos y morales que rigen los ideales democráticos. La pérdida del valor del trabajo, la valoración del enriquecimiento fácil, la resistencia de los estratos altos a ceder buena parte de sus privilegios conseguidos de manera fraudulenta y la arro-

gancia clasista que impregna a los grupos de mayores ingresos constituyen taras sociales con las cuales será imposible acceder a una paz sostenida. En este sentido, no es lógico afirmar que el conflicto armado interno es una guerra contra la sociedad, así se hayan desvanecido las llamadas “causas objetivas” de la guerra.

Cuarta, sobre la base de las situaciones anteriores, podrían formularse e implementarse políticas de movilización social, dentro de una estrategia integral de seguridad, que tengan como meta obtener la legitimidad estatal necesaria para enfrentar la guerra, recuperar la política (es decir, institucionalizar los conflictos y negociar los intereses) y acceder a una paz sostenida. Las políticas de movilización social minimizan la vulnerabilidad de la sociedad frente al conflicto armado. Pretender que una guerra irregular se libere entre uniformados a espaldas de la población civil es además de irreal inconveniente, pues la legitimidad de las acciones estatales no se logra de manera pasiva, sino mediante actos que impliquen compromisos ciudadanos expresos frente a la guerra pero sin responsabilidades bélicas. Así mismo, buscar la neutralidad frente a los “actores armados” es loable, pero lo más que se puede alcanzar son acuerdos transitorios y aislados, con arreglos a veces turbios. Aunque esporádicas, las experiencias de resistencia civil en los últimos años son ejemplos destacados de participación activa y pacífica de la población.

En el frente externo, la participación de la comunidad internacional es igualmente necesaria, pues en las circunstancias presentes el país no sale por sus propios medios de su encrucijada. Y para superarla es decisiva la participación de terceros neutrales³⁵. La presencia internacional, mediante acompañamiento, mediación, facilitación, verificación u otra figura ajena a la intervención militar, debe derivarse de funciones específicas, que podrían ser simultáneas o sucesivas, plasmadas en una propuesta que haga parte también de una política integral de seguridad de Estado, es decir, que tenga continuidad a través de los gobiernos. Y en ella habría que involucrar a personalidades, gobiernos, organizaciones multilaterales u otros actores externos, desde el inicio mismo del proceso de su formulación.

Estos lineamientos son apenas ejemplos de lo que podría ser la compleja participación civil en una política integral de seguridad, con el fin de

³⁵ Al respecto es ilustrativo el libro de Walter F., Barbara. *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton, Princeton University Press, 2002.

que podría ser la compleja participación civil en una política integral de seguridad, con el fin de manejar de manera adecuada el conflicto armado al fortalecer y legitimar las medidas de orden militar, e inducir y acelerar el uso de mecanismos políticos explícitos para una solución negociada. El Estado, en su carácter de eje político de la sociedad, tiene la responsabilidad de inventar medios políticos para lograrlo, y no dedicarse

sólo a competir en el campo militar con guerrillas y paramilitares, pues estos grupos han dado prioridad a la fuerza en desmedro de la política. El uso de medios militares con tendencia a su exclusividad y las reformas del Estado con el fin primordial de lograr mayor eficiencia, atentan contra la flexibilidad y el equilibrio políticos necesarios para afrontar con éxito los agudos problemas nacionales.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15/09/2003

FECHA DE APROBACIÓN: 15/10/2003