

La política de seguridad democrática 2002-2005*

Francisco Leal Buitrago**

RESUMEN

El artículo muestra la evolución de los acontecimientos relativos a la seguridad durante el mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), hasta finalizar 2005. La política de seguridad democrática se construyó sobre la marcha mediante tres líneas de acción: la primera, la continuación de la ofensiva contra las FARC, activada al final del gobierno anterior; la segunda, una “política de paz” con los paramilitares, y la tercera, un grupo de políticas específicas –como los soldados campesinos, los estímulos a la desertión y las redes de informantes– destinadas a alimentar a las otras dos. La ofensiva contra las FARC –que continuó con la ayuda de Estados Unidos– se sofisticó luego mediante el Plan Patriota, que se concentró en el sur del país, retaguardia estratégica de esta guerrilla. El proceso con los paramilitares ha sido complejo, debido a las dificultades de sacar adelante una ley que permite un castigo menor para los autores de crímenes de guerra y violaciones al derecho humanitario. Y las políticas puntuales han sido ambivalentes en sus resultados, así como lo es la política de seguridad en general. El artículo termina con la incertidumbre que implicó el inicio informal del proceso electoral a fines de 2005, que incorpora la seguridad y condiciona sus políticas hacia el futuro inmediato.

Palabras clave: seguridad, democracia, Colombia, gobierno.

SUMMARY

This article shows the evolution of security –related policies formulated during Alvaro Uribe’s presidency (2002-2006)– through the end of 2005. The policy of democratic security was implemented along three lines. First, the continuation of the military offensive against the FARC which was started by the previous government. This offensive has been possible thanks to U.S. aid and was revamped with the more sophisticated Plan Patriota, operating mainly in the southern part of the country where the strategic rearguard of the FARC is located. Second, a “policy of peace” with the paramilitary, which has been complex due to the difficulties of promoting a law that permits minor punishments for the authors of war crimes and international humanitarian law violations. And third, a series of specific measures –such as peasant soldiers, desertion incentives, and informant networks– destined to strengthen the other two. These policies have had ambivalent results, just as the entire security policy more generally. The article ends with the uncertainty generated by the informal beginnings of the electoral process at the end of 2005, which incorporate security concerns and conditions security policies in the future.

Key words: security, democracy, Colombia, government.

FECHA DE RECEPCIÓN: 5/2/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 10/2/2006

INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad se integró en la conciencia ciudadana hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año del gobierno de Pastrana (1998-2002). Esta situación le sirvió al candidato disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe, para ascender 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 y corruptas. De esta forma, Uribe triunfó en la primera vuelta electoral, en mayo de 2002, frente al candidato oficial del Partido Liberal.

Luego del nombramiento por primera vez de una mujer como ministra de Defensa 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 de la Carta anterior) y un impuesto para la seguridad fueron las primeras medidas del presidente. El reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas donde éstos son oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios 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 de influencia guerrillera completaron el esquema inicial de la “política de seguridad democrática”. Además, la Ley 782 de diciembre de 2002 prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 –llamada de orden público–, pero abolió el requisito de conceder estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones destinadas a su desmovilización¹.

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, el nuevo presidente no mostró claridad al respecto, 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 de esa organización para buscar un diálogo útil con las guerrillas a partir del cese de hostilidades, fueron dos ideas planteadas desde el comienzo por el gobierno. Las FARC se apresuraron a rechazar la participación de la ONU².

La promesa electoral de eliminar la corrupción y la politiquería se planteó mediante el estreno del referendo –establecido en la Constitución de 1991–, con la revocatoria del Congreso, su reducción a una cámara y reformas para mejorar la democracia. Recién iniciado, el gobierno presentó un proyecto de ley de referendo. Aunque fue fácil orientar las

¹ 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 a 2 de septiembre 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.

² “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.

[4]

discusiones en el Congreso por la amenaza de su revocatoria apoyada en 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 muy grande. Con alguna polarización el proyecto fue aprobado. Luego de la sanción presidencial, a finales de 2002 la ley pasó a revisión de la Corte Constitucional³.

Pese a no observarse resultados claros de la política de seguridad democrática del gobierno, el clima nacional reflejaba optimismo al iniciar 2003, pues las guerrillas –en particular las FARC, ya que el ELN estaba debilitado de tiempo atrás– no habían mostrado gran contundencia desde su arremetida terrorista en la inauguración del nuevo gobierno, en agosto de 2002. Además, la tendencia de recuperación operativa de la Fuerza Pública había menguado 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 la Comuna 13 de Medellín, dominada 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 ocupado a sangre y fuego por los paramilitares y a actos terroristas en Bogotá. La percepción de tranquilidad quedó confirmada en las semanas del período vacacional del cambio del año, cuando el gobierno organizó caravanas de vehículos escoltados por la Fuerza Pública, que estimularon el desplazamiento terrestre de amplios grupos de la población, luego de varios años de temores frente a asaltos y secuestros⁴.

En materia de paz, la 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 figuras políticas, además de militares y policías retenidos por largo tiempo. Con este trofeo pretendían, y aún pretenden, obtener un canje por los guerrilleros prisioneros en las cárceles del país, aspecto que ha estado entre los objetivos de Manuel Marulanda, “Tirofijo”, jefe máximo de las FARC. Desde la ruptura del llamado proceso de paz, en febrero de 2002, la figura del intercambio humanitario ha sido el anhelo de familiares de los secuestrados. Sin embargo, los intentos por lograrlo fracasaron⁵.

De manera discreta se habían hecho 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. Pero además de que el gobierno de Pastrana privilegió el proceso con las FARC y desaprovechó oportunidades con el ELN –menguado por acción de los paramilitares–, dadas sus ambivalencias políticas esta guerrilla no había logrado llegar a una mesa de negociaciones pese a la ayuda de organismos como el gobierno de Cuba y la Iglesia⁶.

³ “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.

⁴ “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; “Una fosa con 13 muertos, el nuevo lío de ‘Don Berna’” en *El Tiempo*, 19 de octubre de 2005.

⁵ “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.

⁶ “Hay algo con el ELN’: Londoño”, en *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2002.

Otra cosa ocurrió con los grupos paramilitares, ya que el gobierno abrió pronto espacios para que se plantearan posibilidades de negociación, luego de que surgieran problemas en la unificación parcial alcanzada durante el gobierno de Samper con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Cuando en 2001 Estados Unidos las incluyó –junto con las FARC y el ELN– en 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. 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 la Fuerza Pública de combatir las, ya que ésta tiende a verlas como aliadas pese a las atrocidades que cometen contra la población civil. También son percibidas como naturales vengadoras por numerosos grupos sociales impotentes ante las arbitrariedades de las guerrillas 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 contra la población civil, prioridad exacerbada por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos⁷.

Al final 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, como se mencionó, 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 negociación, cuestión que se logró con la renovación de la ley de orden público. En 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 de pedir la extradición de varios jefes paramilitares por narcotráfico. Pero las buenas relaciones del gobierno con Estados Unidos permitieron que los contactos con los paramilitares se adelantaran sin el obstáculo de esa potencia. A fines de año, el gobierno firmó con las AUC el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el que esa dispersa y disímil federación de grupos se comprometió a no atacar contra la población civil. Y como complemento a la recién aprobada prórroga de la ley de orden público, al iniciar 2003 el gobierno expidió el Decreto 128 para reglamentarla en materia de procedimiento para la desmovilización de las fuerzas irregulares, en concreto, de los paramilitares⁸.

De esta manera, a los cinco meses de iniciado el gobierno se percibían tres líneas de acción de la política de seguridad democrática: la primera, una “política de paz” con los paramilitares, la segunda, la continuación de la ofensiva contra las FARC, activada al final del gobierno anterior, y la tercera, un grupo de políticas puntuales –como los soldados

⁷ “La secreta cumbre de la reunificación ‘para’”, en *El Tiempo*, 8 de septiembre de 2002; The White House, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, 2002.

⁸ “Castaño se reinventa”, en *Semana*, n° 1.056, julio 29 a 5 de agosto de 2002; “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; “Un camino largo y culebrero”, en *Cambio*, n° 493, diciembre 2 a 9 de 2002; “Abren puerta para diálogo”, en *El Tiempo*, 13 de diciembre de 2002; *Diario Oficial*, n° 45073, 24 de enero de 2003.

campesinos, los estímulos a la deserción y las redes de informantes— destinadas a alimentar las otras dos. No obstante, lo que no se percibía era una articulación consistente entre todas ellas.

LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS TEXTOS Y EN LA PRÁCTICA

Como se mencionó, 2003 comenzó con la satisfacción de la opinión pública debido a la presencia del presidente Uribe “en todas partes”, a los éxitos de la Fuerza Pública en el rescate de secuestrados y, sobre todo, a la sensación de seguridad que dejó en las clases medias la “libertad de movilización” durante el período vacacional.

A esta visión de satisfacción se sumó el perfil inicial de la política de seguridad democrática. El Plan Nacional de Desarrollo se conoció al comienzo de 2003. 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, con planteamientos derivados de la campaña electoral y del comienzo del gobierno. El capítulo inicial (brindar seguridad democrática) se desglosa en las siguientes partes: control del territorio y defensa de la soberanía nacional, combate al narcotráfico y al crimen organizado, fortalecimiento del servicio de justicia, desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, fortalecimiento de la convivencia y los valores, y política de relaciones exteriores y cooperación internacional. El siguiente título se ocupa en especial del control territorial y sus 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 estas materias, que constituyen el eje del Plan, no hay propuestas específicas, implementación respectiva y asignación de recursos. En esencia, el Plan es un inventario de ideas sobre el programa bandera del presidente⁹.

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. Con el veto a la base de Palanquero salió a flote la doble moral del gobierno estadounidense, pues se sospechaba que éste encubría las fallas en la labor de empresas de técnicos mercenarios de ese país con contratos en la lucha contra las drogas y el conflicto armado, con anuencia de ambos gobiernos¹⁰.

El anuncio de la llegada de instructores militares elite 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, como parte del Plan Colombia. Esta situa-

⁹ Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006. Hacia un Estado comunitario, 2002.*

¹⁰ “Palanquero, en la lista negra”, en *El Tiempo*, 14 de enero de 2003; “E.U., ¿con rabo de paja?”, en *El Tiempo*, 17 de enero de 2002; “¿Dónde están los pilotos?”, en *Cambio*, n° 499, enero 20 a 27 de 2003.

ción se reafirmó con la creación de la VI División del Ejército, cuya jurisdicción se ubica en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonas, al sur del país¹¹. 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 mencionada creación de las “zonas de rehabilitación y consolidación”, a la luz de la excepción constitucional decretada, planteó una puja entre el Estado y la guerrilla, con la intromisión interesada del paramilitarismo. La situación del departamento de Arauca se convirtió en el modelo 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 esa zona de la fuente petrolera más grande del país dio inicio al proceso. Permitió al ELN potenciar sus finanzas y su poderío militar, a la par que enriqueció las arcas oficiales regionales con las regalías. Con ellas, se hizo evidente 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 luego 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 nacional¹². 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 sindicarse a la vigencia de la democracia como responsable de los fracasos oficiales debido a supuestos excesos en las libertades y la defensa de los derechos civiles. Ello se evidenció a fines de abril con la declaratoria de inexecutable de la conmoción interior por parte de la Corte Constitucional, aunque el gobierno anunció que continuaría con las medidas militares especiales en esas zonas¹³.

Hasta comienzos de febrero había disminuido el temor causado 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 la sociedad. Sobrevinieron entonces tres acciones terroristas que cambiaron el panorama de las percepciones: un “carro bomba” en un exclusivo club de Bogotá, que tuvo por primera vez a la población civil como blanco único, y que dejó un saldo de 36 muertos y 168 heridos, y una “casa bomba” en un barrio popular de Neiva, en atentado 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 al sur del país, el asesinato posterior de

¹¹ “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.

¹² “La reconquista de Arauca”, en *Semana*, n° 1.083, febrero 3 a 10 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.

¹³ “La Corte tumbó la conmoción”, en *El Tiempo*, 30 de abril de 2003.

[8]

dos de sus tripulantes, uno de ellos estadounidense, y la captura de otros tres de la misma nacionalidad, completaron las acciones que conmovieron al país¹⁴.

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. 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 Brasil¹⁵.

La cuidadosa preparación y ejecución del atentado al club social, además de celos burocráticos en la Fiscalía, dificultaron que se encontraran 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 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 y al intento de las FARC de contrarrestar su error político, provocó un inusual pronunciamiento de esta guerrilla. No solamente negaron su autoría, sino que recordaron una declaración, hecha diez años¹⁶ antes, condenando el terrorismo¹⁶.

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 malestar causado por las decisiones administrativas de la ministra Marta L. Ramírez, como el nombramiento de una mujer en la Secretaría General del Ministerio –cargo ocupado tradicionalmente por generales– y el control centralizado de las compras militares. Pero no habían ocurrido incidentes públicos al respecto. La crítica del comandante de la Fuerza Aérea a una oferta de donación de aviones usados por parte de España y la dura réplica de la ministra desde ese país, mostraron las tensiones represadas¹⁷.

En medio de esta incertidumbre, aumentó el afán del presidente Uribe por la búsqueda de mayor internacionalización del conflicto armado interno. La angustia presidencial por obtener la incorporación de este conflicto 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 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 internacionales.

¹⁴ “Ofensiva terrorista”, “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; “Así tumbamos el avión”, en *Cambio*, n° 505, marzo 3 a 10 de 2003.

¹⁵ “Venezuela no aceptará presiones”, en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2003.

¹⁶ “Cinco años de preparación”, en *El Tiempo*, 2 de marzo 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; “Se destapa fiscal de El Nogal”, en *El Tiempo*, 6 de abril de 2003; “El Nogal... un año después”, en *Semana*, n° 1.135, 2 a 9 de febrero de 2004.

¹⁷ “La Ministra de Defensa desautoriza al jefe de la FAC”, en *El Tiempo*, 2 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; “La Ministra tuvo que ceder”, en *El Tiempo*, 10 de abril de 2003.

Sin embargo, el presidente logró luego que el Grupo de Río aprobara –con reservas, por parte de Venezuela–, en 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. También logró que la Asamblea de la OEA, celebrada en junio, acogiera lo acordado por el Grupo de Río¹⁸.

Dentro de este contexto internacional, en el frente interno el presidente Uribe siguió 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 militar cuidadoso, pero errado en sus supuestos, destinado a liberar un gobernador y un ex ministro secuestrados, terminó en su asesinato por parte de esa 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 rescates¹⁹.

Por otra parte, de acuerdo con la tendencia de creación de estímulos para negociar con los paramilitares y contrarrestar la insistencia de Estados Unidos en la solicitud de extradición de sus jefes, el presidente Uribe anunció, en mayo, una propuesta de libertad condicional para quienes se desmovilizaran y estuvieran sindicados de delitos. 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 la crítica del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Este proyecto se sumó a otros presentados por el Ejecutivo, como el de una ley antiterrorista, que incorporaba facultades de policía judicial para las Fuerzas Militares y normas restrictivas a los derechos civiles. Los esfuerzos gubernamentales con las AUC se concretaron en julio, con el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el que esta organización se comprometió a desmovilizar a la totalidad de sus miembros en un proceso gradual, comenzando en 2003 y terminando en 2005, además de concentrar sus efectivos en zonas acordadas previamente. También, ratificaron el cese al fuego. En contraste, no se observaba apertura alguna para con las guerrillas²⁰.

En un ambiente de presión del presidente a los mandos militares, incluso con regañones en busca de resultados en el orden público, las FARC buscaron repolitizar su deteriorada imagen. Luego de repetidas críticas del presidente Uribe a la ONU, en particular por no pronunciarse frente a su pedido de mediación ante las FARC, esta guerrilla pidió a esa organización que escuchara su versión del conflicto. Además, comunicó a la Iglesia su

¹⁸ “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.

¹⁹ “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, 12 a 19 de mayo de 2003; “Rescatar: ¿Sí o no?”, en *Semana*, n° 1.097, 12 a 19 de mayo de 2003.

²⁰ “Uribe propone excarcelación para los delitos atroces”, en *El Tiempo*, 29 de mayo 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; “Acuerdo para desmovilización de paramilitares”, en *El Tiempo*, 16 de julio 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.

[10]

disposición a recibir a uno de sus representantes, siempre y cuando no actuara a nombre del gobierno. Y para ensanchar el camino a su nueva posición, en agosto presentó, con gran publicidad, pruebas de supervivencia de los secuestrados políticos más notables²¹.

A mediados de 2003, se conoció el perfil definitivo de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Éste consta de cinco partes. La primera, enuncia propósitos democráticos que supuestamente son la esencia de esa política, 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 mención final sobre la opción de negociación. La segunda parte formula las amenazas 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 evaluación²².

Al final del documento se presenta una matriz de responsabilidades de los ministerios, tres departamentos administrativos y cuatro organismos que no son del Ejecutivo (Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía, Procuraduría y Medicina Legal), en lo que corresponde a los objetivos estratégicos formulados antes. Un documento adicional describe el sector defensa, expresado en la Fuerza Pública, y esquematiza una articulación de los objetivos estratégicos –planteados en el texto principal– con el plan estratégico del sector defensa, mediante puntos extractados de la misma política de seguridad.

Este documento sobre la política de seguridad es un esfuerzo importante –casi inédito en la historia del país–²³ de integración de responsabilidades en los aspectos 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 mucho a la realidad, pues 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 a la formulación del escrito, comenzando porque en éste no se reconoce el conflicto armado interno. Además, es un modelo 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

²¹ “Alta tensión con la ONU”, en *El Tiempo*, 22 de junio de 2003; “El viraje de las Farc”, en *El Tiempo*, 25 de julio de 2003; “Farc acuden a la Iglesia”, en *El Tiempo*, 15 de agosto de 2003; “Qué buscan las Farc con el video de Ingrid”, en *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2003.

²² Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, Ministerio de Defensa, 2003.

²³ El único antecedente semejante fue la formulación de la “Estrategia nacional contra la violencia”, durante el gobierno de Gaviria, esfuerzo político que finalmente fracasó.

específicos, como las políticas señaladas y proyectos como el de la ley –en ese entonces– de alternatividad penal. 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. Por último, para plantear sólo problemas destacados, la mención que hace del importante tema de defensa nacional hacia el exterior se queda en un mero enunciado sobre la necesidad de disuasión frente a eventuales amenazas.

La aplicación militar de esta política de seguridad constituye un “plan de guerra”. Sin embargo, en el contexto oficial de no aceptar la existencia del conflicto armado interno se le llama Plan Patriota, que es complementario al Plan Colombia contra las drogas, iniciado en 2001 con apoyo de Estados Unidos. El Plan Patriota se implementó sobre la marcha, a medida que evolucionó la situación frente a las FARC, el eje de sus objetivos. Por eso, terminó por concentrarse en el sur del país, en la retaguardia estratégica de esta guerrilla²⁴.

Al año de iniciado el gobierno de Uribe, no se apreciaban resultados firmes en las tres líneas de su política de seguridad. No había un rumbo claro en el proceso con los ‘paras’, las consecuencias de la ofensiva contra las FARC eran inciertas y las políticas puntuales continuaban disgregadas. Sin embargo, había dos asuntos claros: primero, la ratificación del apoyo oficial de Estados Unidos al presidente, mediante la visita al país, en agosto, de altos funcionarios, incluido el jefe de Estado Mayor Conjunto y el secretario de Defensa, y segundo, el alto nivel de aceptación pública en que se había mantenido la imagen de Uribe. La habilidad política en la movilización de sentimientos por parte del presidente, mediante el uso mediático de la política, explican buena parte de su éxito. La persistencia de sus ideas y su hiperactividad son factores coadyuvantes. Así lo mostró la rapidez con que comenzó el trámite legislativo de reelección del presidente Uribe²⁵.

TRIUNFOS Y DERROTAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO

Como contrapartida de un aparente plan de repolitización, las FARC siguieron en su línea dura frente al gobierno, al acentuar su amenaza a los alcaldes y candidatos a las elecciones de octubre de 2003, que incluyeron el referendo aprobado por el Congreso y avalado por la Corte Constitucional. Además, 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 Uribe. En vísperas de las elecciones de octubre, un documento de la Defensoría del Pueblo afirmaba que desde 1998 habían sido asesinados 63 alcaldes, y que solamente durante el año transcurrido entre mayo de 2002 y mayo de 2003, 82 concejales habían perecido, además de 1.800 que habían sido desplazados. Así mismo, la mitad de los alcaldes del país estaban amenazados. Por otro lado, las FARC intentaron avanzar en su objetivo de urbanizar la guerra, con atentados especialmente en Bogotá, pero sus resultados fueron precarios²⁶.

²⁴ “En marcha, ‘Plan Patriota’ contra las FARC”, en *El Tiempo*, 25 de abril de 2004.

²⁵ “Qué tan duro se ha golpeado de verdad a las FARC”, en *Semana*, n° 1.095, 28 de abril a 5 de mayo de 2003; “E.U. certifica a Colombia”, en *El Tiempo*, 9 de julio de 2003; “Popularidad de Uribe está intacta”, en *El Tiempo*, 23 de julio de 2003; “De cal y de arena”, en *Cambio*, n° 526, 28 de julio a 4 de agosto de 2003; “¿Giro radical?”, en *Semana*, n° 1.112, 25 de agosto a 1 de septiembre de 2003.

²⁶ “Corte puso a salvo el grueso del referendo”, en *El Tiempo*, 10 de julio de 2003; “Amenazadas elecciones en 100 municipios”, en *El Tiempo*, 22 de agosto de 2003; “Farc y Eln no negociarán con el presidente Uribe”, en *El Tiempo*, 26 de agosto de 2003; “Las amenazas exiliaron a 198 alcaldes en el país”, en *El Tiempo*, 13 de octubre de 2003; “Rechazo a atentado en Bogotá”, en *El Tiempo*, 17 de noviembre de 2003.

En este contexto, la ofensiva del Ejército alcanzó el más importante logro contra las FARC, al dismantelar varios de sus frentes en el noroccidente de Cundinamarca, luego de cinco meses de actividades con la Operación Libertad 1. En contraste, hubo problemas en algunas regiones con el plan de detenciones masivas, basadas en informaciones de la red de cooperantes, pues la mayoría de los detenidos tenían que ser puestos en libertad al poco tiempo, con los consecuentes costos para la legitimidad de la Fuerza Pública. En donde sí mostró utilidad fue en Arauca, con la captura y judicialización de numerosos funcionarios y políticos, ya que fue el primer paso para romper con las conocidas prácticas de alianzas entre funcionarios de las regiones con mayores recursos y grupos armados ilegales, mediante el llamado clientelismo armado de las guerrillas. Sin embargo, en donde no se observó acción alguna fue en zonas controladas por los paramilitares, como en la costa atlántica²⁷.

Entretanto, el proyecto de ley de alternatividad penal seguía su curso, en medio de la polémica desatada, que incluyó una crítica de 56 congresistas estadounidenses. Además de la impunidad que reflejaba, se planteó la utilización que los narcotraficantes podían hacer de la medida para protegerse penalmente y salvar sus fortunas mal habidas. Se mencionó que éstos poseían el 48 por ciento de las tierras productivas del país. Para ayudar al trámite del proyecto no valió la entrega, con dudosa efectividad y gran despliegue informativo, de 870 paramilitares del Bloque Cacique Nutibara en la ciudad de Medellín. En noviembre, el presidente del Senado reconoció que el proyecto no alcanzaría a ser evacuado en 2003. Pero un año después, a fines de 2004, las graves falencias de la propuesta, las críticas desatadas y la falta de consenso entre los congresistas aún la tenían empantanada. Lo que sí estaba claro era el avance político de los paramilitares, al conocerse su influencia electoral coactiva en la campaña para las elecciones de octubre y el triunfo que en ellas tuvieron varios de sus candidatos²⁸.

Luego de publicado un informe crítico de las ONG de derechos humanos del país, el talante del presidente Uribe lo llevó a arremeter en un discurso público contra ellas, debido a sus críticas al gobierno y a la falta de reconocimiento de los logros en la política de seguridad. El escenario militar en que se pronunció el discurso lo hizo más visible, por lo que se convirtió en fuente de rechazo de tales organizaciones al primer mandatario. En sus viajes al exterior, en septiembre y octubre, se encontró con protestas públicas de grupos que acusan al gobierno de violador de los derechos humanos e intolerante frente a la crítica²⁹.

²⁷ “La gran redada”, en *Semana*, n° 1.118, 6 a 13 de octubre de 2003; “La conexión política”, en *Cambio*, n° 539, 27 de octubre a 3 de noviembre de 2003; “Libertad 1 acorraló a frentes de las Farc”, en *Cundinamarca*, 8 de noviembre de 2003; “Culpables o inocentes”, en *Semana*, n° 1.124, 17 a 24 de noviembre de 2003; “Carrusel del ELN en Saravena”, en *El Tiempo*, 23 de febrero de 2004.

²⁸ “La para-política”, en *Semana*, n° 1.111, 18 a 25 de agosto de 2003; “‘Narcos’, los dueños del 48% de las tierras productivas”, en *El Tiempo*, 2 de septiembre de 2003; “Papa caliente”, en *Cambio*, n° 534, 22 a 29 de septiembre; “La metamorfosis”, en *Semana*, n° 1.119, 13 a 20 de octubre de 2003; “Este año no habrá alternatividad”, en *El Tiempo*, 26 de noviembre de 2003; “Vamos hacia la creación de un movimiento político”, en *Semana*, n° 1.125, 24 de noviembre a 1 de diciembre de 2003; “10 preguntas para pensar”, en *Semana*, n° 1.126, 1 a 8 de diciembre; “Alternatividad penal sigue sin consenso”, en *El Tiempo*, 27 de noviembre de 2004.

²⁹ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Natalia Paredes, septiembre de 2003; “Fuerte réplica de Uribe a ONG”, en *El Tiempo*, 9 de septiembre de 2003; “La ira presidencial”, en *Semana*, n° 1.115, 15 a 22 de septiembre de 2003; “¿Solo contra el mundo?”, en *Cambio*, n° 535, 29 de septiembre a 6 de octubre de 2003; “Uribe enmendó la plana”, en *Cambio*, n° 536, 7 a 13 de octubre de 2003.

En octubre, el apoyo oficial estadounidense al gobierno colombiano fue ratificado, mediante la exoneración de sanciones de retención de fondos de la ayuda militar al país, cuya aprobación se produjo una vez que el gobierno accedió a no extraditar ciudadanos de Estados Unidos ante eventuales pedidos de la Corte Penal Internacional. Colombia hace parte de los pocos países que no han firmado con Estados Unidos un acuerdo sobre Estatus de las Fuerzas, el cual reconoce el derecho del gobierno anfitrión de aplicar su jurisdicción, a diferencia de una inmunidad militar similar a la diplomática. A fines del año se concretó la ayuda militar con la aprobación en el Congreso de ese país, de 463 millones de dólares para Colombia, de una partida regional de 731 millones. Además, se mantuvo el tope de la presencia extranjera de 400 militares y 400 contratistas en Colombia³⁰.

Pero en el mismo mes de octubre de 2003, en las elecciones, el gobierno sufrió su mayor derrota política con la pérdida del referendo, además del triunfo de grupos independientes y de izquierda en las elecciones regionales y locales. Pocos días después, el presidente Uribe tuvo que afrontar en forma drástica problemas de los altos mandos de la Fuerza Pública. Luego de los continuos roces entre la ministra Ramírez y el comandante de las Fuerzas Militares, causados por la férrea defensa castrense de antiguas prerrogativas y el carácter fuerte de la funcionaria, el presidente Uribe le pidió la renuncia a la ministra. Luego hizo lo propio con el general Mora, anticipando su salida ya anunciada. Al mismo tiempo, retiró a varios generales de la Policía, incluido su director, como respuesta a sucesivos escándalos de corrupción, en particular por una devolución de cocaína incautada a narcotraficantes. Además, el presidente aprovechó la ocasión para cambiar los comandantes de varias de las brigadas, retirar otros generales y exigir mayores resultados. Como nuevo ministro de Defensa nombró al empresario antioqueño Jorge A. Uribe, sin conocimiento alguno sobre el campo militar. La gestión de este ministro duró 20 meses, pues en julio de 2005 renunció y fue sustituido por Camilo Ospina, –asesor jurídico del presidente–, quien tampoco conoce los asuntos militares. Este ministerio es el que más claramente muestra que el verdadero ministro es el presidente³¹.

En diciembre, luego de numerosos debates y controversias, el Congreso aprobó el cuestionado estatuto antiterrorista. Quedó así pendiente para el siguiente año la aprobación de una ley estatutaria para su reglamentación, en especial en lo referente a las facultades de policía judicial otorgadas a los militares, allanamientos, interceptaciones telefónicas y detenciones sin orden judicial.

Al finalizar 2003, el balance de resultados de la Seguridad Democrática era ambivalente. Aunque sus tres líneas de acción permanecían sin mucha claridad y sobre todo sin mayor coherencia, seguía el descenso iniciado en 1991 en la tasa de homicidios, y disminuían los secuestros y el desplazamiento interno con respecto a 2002. Pero continuaban las arbitrariedades con las detenciones masivas por sospecha y delación. Pese a la mejora en

³⁰ Estados Unidos exonera a Colombia de sanciones”, en *El Tiempo*, 7 de octubre de 2003; “Visto bueno del Senado de E.U. para ayuda militar”, en *El Tiempo*, 1 de noviembre de 2003; “Lista ayuda de E.U.: US\$700 millones”, en *El Tiempo*, 8 de diciembre de 2003; “Inmunidad a consultas con E.U.”, en *El Tiempo*, 24 de mayo de 2005.

³¹ “Contra las cuerdas”, en *Semana*, n° 1.115, 15 a 22 de septiembre de 2003; “Izquierda gana en Bogotá”, en *El Tiempo*, 27 de octubre de 2003; “Último ‘round’ MinDefensa-Mora”, en *El Tiempo*, 10 de noviembre de 2003; “Cayó cúpula de la Policía”, en *El Tiempo*, 12 de noviembre de 2003; “Los secretos del remesón”, en *Cambio*, n° 542, 17 a 24 de noviembre de 2003; “Sangre joven en brigadas”, en *El Tiempo*, 19 de noviembre de 2003; “Cambio de guardia”, en *Semana*, n° 1.210, 11 a 18 de julio de 2005.

la economía y al alto respaldo al presidente en las encuestas de opinión, se observaban turbulencias políticas, parte de ellas producto de su terca personalidad³².

LA SEGURIDAD IMPULSA LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

El año 2004 se inauguró con un golpe político del gobierno a las FARC. Alias Simón Trinidad, de la cúpula de esa guerrilla, fue capturado en las calles de Quito, con la intervención de fuerzas de seguridad colombianas, hecho que provocó malestar en Ecuador por la injerencia de estas fuerzas sin la debida autorización. Pero quizás el mayor éxito, en términos militares, se logró un mes después con la captura de alias Sonia, supuesta jefe de finanzas del Bloque Sur de las FARC. Ambos hechos mostraron avances en las labores de inteligencia militar, con mayor razón en el segundo, ya que implicó una penetración exitosa incruenta en los márgenes de la retaguardia estratégica de esa guerrilla en la Amazonía. Ambos guerrilleros fueron agregados luego a la lista de pedidos en extradición por parte del gobierno de Estados Unidos³³.

También al inicio del año, el presidente Uribe logró un importante apoyo a su plan de acercamiento con los paramilitares, mediante el compromiso del ex presidente Gaviria, secretario general de la OEA, para conformar una misión de este organismo para verificar los procesos de paz en Colombia. Hubo apoyo inmediato de Estados Unidos y de un delegado del secretario general de Naciones Unidas. Con la aprobación posterior del Consejo de la OEA de la resolución respectiva, se incluyeron controles adicionales al acuerdo inicial, al incorporar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las labores de la misión. En marzo, ante la queja de la Alcaldía de Medellín de que la OEA no verificaba el proceso frente a irregularidades de los desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara, el delegado de esa organización en el país argumentó que sin la concentración de los paramilitares era imposible la verificación³⁴.

Antes de tal queja, y debido al incumplimiento del prometido cese de hostilidades, el alto comisionado para la Paz había llamado la atención a los paramilitares para que se concentraran. A fines de 2002, los paramilitares habían prometido no atacar a la población civil, y a mediados de 2003 habían establecido un cese de hostilidades, promesa ratificada a final del año junto con el anuncio de perfeccionamiento de tal cese, el abandono del narcotráfico y la suspensión del secuestro y el robo de combustible. Pero los abusos continuaron, así como la indefinición del proceso. Hubo críticas ante la ambigüedad jurídica de las discusiones y la posibilidad de que éste caminara hacia la impunidad. En este contexto, Washington endureció su posición, al ampliar la lista de personas calificadas

³² “Arma de doble filo”, en *Semana*, n° 1.128, 15 a 22 de diciembre de 2003; “2003: “De cal y de arena”, en *Cambio*, n° 547, 22 a 29 de diciembre de 2003; Fundación Seguridad & Democracia, *Coyuntura de Seguridad, octubre-diciembre de 2003. Informe especial, seguridad: balance 2003 y perspectivas 2004*, n° 3, Bogotá, Oce & Marketing Ltda., s.f.; “Radiografía a capturas masivas”, en *El Tiempo*, 16 de febrero de 2004.

³³ “Golpe a cúpula de las Farc”, en *El Tiempo*, 4 de enero de 2004; “¡Por fin!”, en *Semana*, n° 1.131, 5 a 12 de marzo de 2004; “El computador de ‘Sonia’”, en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2004; “E.U. pide en extradición a ‘Simón Trinidad’”, en *El Tiempo*, 5 de junio de 2004.

³⁴ “Misión de la OEA verificará procesos de paz en Colombia”, en *El Tiempo*, 25 de enero de 2004; “Verificación incluirá derechos humanos”, en *El Tiempo*, 7 de febrero de 2004; “OEA dice que sin concentración es imposible la verificación”, en *El Tiempo*, 9 de marzo de 2004.

como narcotraficantes e incluir a la cúpula de los paramilitares, junto con la de las FARC: se registraban en total 18 ‘paras’ y 19 guerrilleros³⁵.

A comienzos de marzo, el alto comisionado admitió que el proceso estaba en un punto crítico, situación ratificada más adelante con el anuncio del gobierno de que la extradición no era negociable. El asunto llegó a su clímax en abril, cuando el presidente Uribe señaló, luego de ocurrido un atentado al ex jefe militar de las AUC, Carlos Castaño, que había amenazas contra su propia vida por parte de paramilitares y que la extradición no era tema de negociación. Además, uno de los bloques de los paramilitares afirmó que sin garantías no se desmovilizarían. Sin duda, la línea dura de los ‘paras’ ganaba terreno, y la desaparición posterior de Castaño y el asesinato de un antiguo aliado suyo así lo confirmaron³⁶. Se percibía que esa línea representaba intereses económicos ligados al narcotráfico y los negocios ilícitos, y que sus conversaciones con el gobierno implicaban la claudicación del proyecto antisubversivo proyectado a nivel nacional con la creación de las AUC. Faltaba ver si el poder económico alcanzado por los jefes ‘paras’ se concretaba en un proyecto político alternativo al que se extinguía.

Poco después, y de manera sorpresiva, el gobierno anunció un acuerdo con los paramilitares. Se trataba de crear una “zona de ubicación” de 368 kilómetros cuadrados de extensión, en el núcleo de su influencia al norte del país, en Santa Fe de Ralito, Córdoba, en la cual se concentrarían los jefes que estuvieran en la negociación y sus escoltas. El embajador de Estados Unidos respaldó el acuerdo, con reservas. Este acuerdo tuvo que ver quizás con la amenaza presidencial de que en la negociación no se incluiría la extradición. Pero el poder económico de estos grupos, en especial el logrado mediante la apropiación violenta de tierras y recursos públicos, y la reafirmación de su línea dura, posibilitaron que siguieran hablando de manera arrogante y continuaran con sus crímenes. Luego del acuerdo publicaron su agenda de negociación con lo que llamaron principios, que en realidad eran condiciones formuladas al Estado. Se conoció también que en la alta Guajira los paramilitares masacraban a la tribu indígena de los wayuu, con el fin de limpiar el camino al tráfico de droga y otras mercancías³⁷.

Una vez alcanzado un ambiguo acuerdo con los paramilitares, surgió una carta útil para el gobierno. Desde hace varios años el ELN está arrinconado en su capacidad política y militar, más por acción de los paramilitares que del Estado. Además, en abril de 2004, la Unión Europea lo agregó a su lista de organizaciones terroristas, junto a las FARC y las AUC, que ya figuraban en ella. Las FARC han aprovechado esa situación para buscar subordinar a esa guerrilla, e incluso aspiran a absorberla. Por eso el gobierno ha visto con buenos ojos un eventual proceso de paz con el ELN. Le serviría para que sus esfuerzos de

³⁵ “Paras deben concentrarse ya”, en *El Tiempo*, 20 de febrero de 2004; “¿El Caguán de Uribe?”, en *Semana*, n° 1.141, 15 a 22 de marzo de 2004; “‘Jojoy’, Castaño, ‘Trinidad’ y ‘Don Berna’”, en ‘lista de narcos’, en *El Tiempo*, 20 de febrero de 2004.

³⁶ “Proceso con los paras, en punto crítico”, en *El Tiempo*, 4 de marzo de 2004; “Lo que mal comienza...”, en *Cambio*, n° 559, 15 al 22 de marzo de 2004; “‘Extradición no es negociable’, dice el gobierno”, en *El Tiempo*, 25 de marzo de 2004; “El fin de la era Castaño”, en *El Tiempo*, 25 de abril de 2004; “Pacto de sangre”, en *Semana*, n° 1.147, 26 de abril a 3 de mayo de 2004; “Castaño está muerto”, en *Semana*, n° 1.148, 3 a 10 de mayo de 2004; “Matan a ex aliado de Carlos Castaño”, en *El Tiempo*, 30 de mayo de 2004.

³⁷ “Propósito de la enmienda”, en *Semana*, n° 1.150, 17 a 24 de mayo de 2004; “Alta Guajira, en pie de guerra”, en *El Tiempo*, 23 de mayo de 2004; “‘Paras’ publican agenda de negociación”, en *El Tiempo*, 27 de mayo de 2004; “Los señores de las tierras”, en *Semana*, n° 1.152, 31 de mayo a 7 de junio de 2004.

[16]

acercamiento a los paramilitares no se vieran tan unilaterales. Después de afirmar que no negociaría con el gobierno nacional, el ELN propuso diálogos a los mandatarios de Bogotá, Medellín y Valle. En junio, el presidente Uribe aprovechó la situación para proponerle a esta guerrilla, desde México, apertura de conversaciones con el acompañamiento oficial de ese país. La propuesta fue respondida, aceptando los buenos oficios mexicanos. Una reunión con el vicepresidente y el alto comisionado de Paz, y la asistencia con permiso oficial de alias Francisco Galán, miembro del Comando Central del ELN detenido en la cárcel, a un foro en el Congreso, abrió la posibilidad para un eventual proceso de esta guerrilla con el gobierno. El nombramiento por parte del gobierno mexicano de un facilitador del proceso ratificó el primer paso en un camino lleno de dudas y obstáculos³⁸.

Entre tanto, el trámite del proyecto de alternatividad penal avanzó en el Congreso, en medio de numerosas críticas, incluso internacionales. Frente a éstas, al inicio del año comenzaron los ajustes al texto. Se propuso una restricción geográfica a la libertad de los implicados, lo que significaba darles la casa por cárcel e incluso libertades adicionales de circulación. A fines de marzo se dieron los cambios más notorios al proyecto, tras una reunión del presidente Uribe con sus ponentes en el Congreso: se consideró la creación de un tribunal de verdad, justicia y reparación, penas mínimas de cinco años y máximas de diez, y la computación de los tiempos en las zonas de concentración como pago de penas alternativas. El tema de la extradición no fue incluido. Estos cambios no dejaron satisfechos a muchos de los críticos, incluso a uribistas. A la nueva propuesta se le lavó la cara llamándola proyecto de verdad, justicia y reparación. Así, el acuerdo de Santa Fe de Ralito sobre la zona de ubicación, que comenzó su tortuoso camino de conversaciones en julio, se encontró con una propuesta remozada, aunque aún fuente de muchas inquietudes. Por eso, en la legislatura iniciada en el segundo semestre de 2004, el gobierno y los congresistas que lo apoyaban prefirieron colocar el proyecto en un discreto lugar fuera de sus prioridades políticas³⁹.

El tema del acuerdo humanitario también siguió su marcha, pero con pocos dolientes: familiares de las numerosas víctimas de los secuestros y algunos políticos y académicos. La intermitente polémica desatada, en especial acerca de la interpretación del Derecho Internacional Humanitario, con frecuencia provocó la ira de funcionarios gubernamentales. En este contexto, en junio de 2004, el embajador de Estados Unidos criticó un eventual acuerdo. No obstante, como parte de la campaña encubierta de la Presidencia por la reelección, en agosto el gobierno presentó una propuesta nada viable de acuerdo a las FARC⁴⁰.

Cosa distinta ocurrió con la reglamentación del Estatuto Antiterrorista aprobado en la legislatura anterior. Sin mayores cambios, el Congreso confirmó las capturas, los allanamientos y las interceptaciones sin orden judicial. También, las facultades de policía judicial

³⁸ “Eln en la lista de terroristas de UE”, en *El Tiempo*, 6 de abril de 2004; “Sí del Eln al presidente Fox”, en *El Tiempo*, 2 de junio de 2004; “¿Otra negociación?”, en *Semana*, n° 1.153, 7 a 14 de junio de 2004; “México inicia en forma facilitación”, en *El Tiempo*, 19 de junio de 2004; “Eln valora diálogo y abre las puertas”, en *El Tiempo*, 12 de septiembre de 2004.

³⁹ “En febrero habrá una sola mesa con todas las autodefensas”, en *Cambio*, n° 553, 2 al 9 de febrero de 2004; “Nuevo borrador de alternatividad”, en *El Tiempo*, 5 de febrero de 2004; “Así quedaría la nueva alternatividad penal”, en *El Tiempo*, 4 de abril de 2004.

⁴⁰ “Indulto, si liberan secuestrados”, en *El Tiempo*, 19 de febrero de 2004; “E.U. en contra de intercambio”, en *El Tiempo*, 16 de junio de 2004; “Uribe ofrece liberar a 50 de las FARC”, en *El Tiempo*, 19 de agosto de 2004.

para las Fuerzas Militares, bajo la supervisión de la Fiscalía General, todo por tres años prorrogables. A esta reglamentación se sumó la discusión paralela y en alguna medida complementaria (implicaciones para el ejercicio de las libertades públicas) de un proyecto sobre porte de armas de uso privativo de la Fuerza Pública para los civiles. Al respecto, se conoció que la Industria Militar ocupa el cuarto puesto en tamaño en América Latina. El proyecto de porte de armas se hundió en la legislatura que terminó a mitad de 2004, debido al tradicional ausentismo de los congresistas. Y a fines de agosto, por vicios de forma en el trámite del proyecto, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Estatuto Antiterrorista, fallo que despertó críticas en el gobierno y sus huestes⁴¹.

El lente de la seguridad con que se miran casi todas las cuestiones en el gobierno nacional y la personalidad obsesiva del presidente sirvieron para que, al iniciar 2004, funcionarios de alto nivel en el Ejecutivo resucitaran la idea de la reelección presidencial inmediata, sepultada por el Congreso una vez ocurrida la debacle política del referendo. A este llamado respondieron favorablemente los grupos uribistas en el Congreso. Detrás de ello estaban las encuestas de opinión, en las que el presidente Uribe se mantenía con un alto porcentaje de favorabilidad. No obstante la polémica desatada, las prácticas de lo que ha sido el clientelismo, encumbrado a partir del Frente Nacional, fueron la base para que no pocos congresistas y políticos se prestaran a vender lo más caro posible su influencia y su voto, además del inmediato espaldarazo del embajador de Estados Unidos y hasta un proyecto de ley para conceder el voto a los militares. La politiquería, tan criticada por el presidente, sirvió para destapar las cartas y pagar apretadas mayorías para sacar adelante la iniciativa, en junio, en la Cámara de Representantes. Así, el trueque de la institucionalidad por la concepción de un presidente mesiánico quedó en la ruta de su consumación. La función de los partidos –garantía de continuidad de las políticas estatales– quedó circunscrita a la figura de un presidente convencido de su papel providencial de derrotar a una subversión más arraigada de lo que esperaba y a un informe grupo de políticos sin anclaje partidista⁴².

UNA LEY A LA MEDIDA DE LA FORTALEZA PARAMILITAR

En julio de 2004 comenzó en Santa Fe de Ralito el proceso con los paramilitares. Tanto los grupos que se decía estaban representados en Ralito, como los que estaban fuera, tienen vínculos con el narcotráfico. Incluso, algunos jefes que se ubicaron en Ralito están pedidos en extradición por Estados Unidos debido a sus relaciones con el narcotráfico. Los paramilitares se habían consolidado en Córdoba, Urabá, Antioquia, Magdalena Medio, Sucre, Cesar, Bolívar, Cauca, Putumayo, Meta, Casanare y Caquetá, y tenían presencia en las ciudades. Esta situación reflejaba la persistente debilidad del Estado, que siempre ha dejado importantes espacios para las prácticas ilegales. Además de la vinculación del

⁴¹ ¿“Empadrona... qué?” en *Cambio*, n° 558, 8 a 15 de marzo de 2004; “Habla el ‘zar’ de la industria militar”, en *El Tiempo*, 10 de abril de 2004; “Gobierno asignará facultades de policía judicial”, en *El Tiempo*, 14 de mayo de 2004; “De armas tomar”, en *Semana*, n° 1.151, 24 a 31 de mayo de 2004; “Así queda el antiterrorista”, en *El Tiempo*, 9 de junio de 2004; “Se cayó proyecto de armas”, en *El Tiempo*, 21 de junio de 2004; “Cayó Estatuto Antiterrorista”, en *El Tiempo*, 31 de agosto de 2004.

⁴² “Espaldarazo de E.U. a reelección”, en *El Tiempo*, 7 de febrero de 2004; “Voto de militares”, en *El Espectador*, 7 de marzo de 2004; “Reelección: Uribe entra en la pelea”, en *El Tiempo*, 21 de abril de 2004; “Reelección, con medio camino asegurado”, en *El Tiempo*, 18 de junio de 2004; “¿Cuál sol a las espaldas?”, en *Cambio*, n° 578, 26 de julio a 2 de agosto de 2004.

paramilitarismo con negocios ilegales y también con los legales, el poder paramilitar se manifestaba en las concesiones que recibían del gobierno los negociadores en Ralito. Las exigencias del presidente Uribe a los jefes ‘paras’ habían sido más el producto de las críticas internacionales al proceso que de la buena voluntad gubernamental. La fuerte vinculación de éstos con la clase política se hizo ostensible, en agosto, con la presentación formal que hicieron en el Congreso tres connotados jefes negociadores con autorización del gobierno⁴³.

A pesar de que en agosto las AUC revelaron la lista de “los 14 negociadores de Ralito”, no hubo claridad al respecto, ya que luego se “filtraron” a los medios otros nombres, incluso de narcotraficantes que “compraban” grupos de paramilitares para entrar en el proceso, además de los diversos trucos para camuflarse y camuflar sus crímenes. También se conocieron divisiones internas, que incluyeron el asesinato de uno de sus jefes. Por ello, además de la arrogante búsqueda de prerrogativas por parte de los negociadores y los repetidos crímenes y violaciones al cese de hostilidades, las negociaciones de Ralito tuvieron contratiempos desde un comienzo⁴⁴.

En noviembre comenzaron los arreglos para las anunciadas desmovilizaciones, a las que, a falta de un marco legal (como el proyecto de ley en trámite), le fueron definidos por parte del gobierno procedimientos y asignadas partidas para sostener a los desmovilizados mientras se producía su reinserción. El Bloque Bananero –con 447 combatientes– fue el primer grupo en desmovilizarse, seguido del Bloque Catatumbo –con 1.425 combatientes–, acompañado por Salvatore Mancuso, jefe connotado de las AUC. Este último bloque era tal vez el que más violaciones al cese de hostilidades había cometido. Sus jefes afirmaron que devolvían propiedades en su zona de influencia, cuestión que luego se enredó. Pero antes de finalizar el año, las AUC anunciaron que no habría más desmovilizaciones sin contraprestaciones⁴⁵.

Por esos días, con el visto bueno de la Corte Suprema para extraditar a Salvatore Mancuso, pedido por Estados Unidos, el presidente había firmado su extradición, aplazándola con la condición de que el jefe paramilitar cumpliera con los compromisos adquiridos. Con similar visto bueno, Uribe también anunció que si las FARC no liberaban a 63 de sus secuestrados antes de que finalizara el año, extraditaría a alias Simón Trinidad, cuya decisión había sido urgida por el embajador de Estados Unidos. Hasta ese momento, el

[19]

⁴³ “Con quién se está negociando”, en *Semana*, n° 1.154, 14 a 21 de junio de 2004; “Las malas compañías”, en *Cambio*, n° 574, 28 de junio a 5 de julio de 2004; “Comienza historia en Ralito”, en *El Tiempo*, 2 de julio de 2004; “Dos gallos tapados en Ralito”, en *El Tiempo*, 4 de julio de 2004; “Para quién trabajan”, en *Semana*, n° 1.159, 19 a 26 de julio de 2004; “Paras en el Congreso”, en *Semana*, n° 1.161, 2 a 9 de agosto de 2004; “Ultimátum de presidente Uribe a ‘paras’ del Llano”, en *El Tiempo*, 3 de agosto de 2004; “‘Paras’ acusan a políticos en el escándalo de Régimen Subsidiado”, en *El Tiempo*, 10 de septiembre de 2004; “El mapa de la influencia ‘para’”, en *El Tiempo*, 26 de septiembre de 2004.

⁴⁴ “AUC revelaron lista de negociadores”, en *El Tiempo*, 21 de agosto de 2004; “Conejo a la cordobesa”, en *Cambio*, n° 587, 27 de septiembre al 4 de octubre de 2004; “Así se vivió la crisis en Santa Fe de Ralito”, en *El Tiempo*, 1 de octubre de 2004; “Auc: 342 denuncias de violación al cese”, en *El Tiempo*, 3 de octubre de 2004; “El reacomodo de la cúpula ‘para’ en Santa Fe de Ralito”, en *El Tiempo*, 1 de mayo de 2005; “Rebautizos, otra trampa de los ‘paras’”, en *El Tiempo*, 4 de septiembre de 2005.

⁴⁵ “\$410.000 millones para desmovilizados”, en *El Tiempo*, 5 de noviembre de 2004; “Dudas metódicas”, en *Cambio*, n° 596, 29 de noviembre a 6 de diciembre de 2004; “No más desarme sin contraprestaciones: Auc”, en *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2004; “Enredo total”, en *Cambio*, n° 602, 10 a 17 de enero de 2005; “Bienes de ‘paras’, desaparecidos en la reparación a las víctimas”, en *El Tiempo*, 11 de diciembre de 2005.

presidente había autorizado 240 extradiciones, más que todos sus antecesores juntos. Se vislumbraba así que el problema de la extradición sería la principal manzana de la discordia entre gobierno y ‘paras’. Y como si se tratase de ambientar las desmovilizaciones, en medio de estos acontecimientos, bajo el rótulo de un primer paso para el intercambio, el presidente indultó a 23 guerrilleros de las FARC condenados por rebelión, y el Congreso aprobó el Acto Legislativo No. 2 de 2004 sobre reelección presidencial inmediata, quedando pendiente el fallo sobre exequibilidad de la Corte respectiva. Este asunto acapararía las expectativas políticas del año siguiente, dilatado por las numerosas demandas presentadas en su contra⁴⁶.

Al comenzar 2005, las FARC fueron noticia internacional. Alias Simón Trinidad fue extraditado a Estados Unidos al vencimiento del ultimátum dado por el presidente a las FARC sobre liberación de secuestrados. Además, la captura, al final de 2004, en Caracas, de Rodrigo Granda, llamado el canciller de las FARC, se convirtió en un delicado problema con Venezuela. Tal captura, arreglada entre autoridades colombianas y militares venezolanos produjo un incidente que, al manejarse a través de la “diplomacia del micrófono”, llevó a la suspensión del comercio entre los dos países, por decisión del presidente Chávez. El incidente, que cubrió todo el mes de enero, fue solucionado por medios diplomáticos, en especial con la mediación del presidente de Cuba, Fidel Castro⁴⁷.

En el frente doméstico, las FARC también fueron noticia al comenzar el año; primero, debido a su ataque a una estación fluvial en el sur del Pacífico colombiano, que provocó la muerte a 15 infantes de marina y heridas a 25, y segundo, por un enfrentamiento con el Ejército en el Urabá antioqueño, que dejó un saldo de 17 militares muertos y ocho desaparecidos. Como en ocasiones anteriores, el general comandante de la Brigada en cuya jurisdicción se produjo el combate fue relevado de su cargo. Más tarde, en abril, las FARC volvieron a ser noticia con una emboscada al Ejército, en Arauca, que causó la muerte a 17 militares. Y en junio, en ataque a una base en Putumayo, frontera con Ecuador, esta guerrilla provocó la muerte a 19 militares, heridas a ocho y 19 desaparecidos, desatando además un incidente diplomático debido al comentario de autoridades de que la guerrilla había usado al vecino país para perpetrar el ataque. Sin duda, las FARC mostraron que quedaba mucho camino para su sometimiento⁴⁸.

También al inicio del año, los jefes paramilitares arremetieron contra el proyecto sustituto al de alternatividad penal, denominado verdad, justicia y reparación, y propusieron un referendo para definir su futuro jurídico, fórmula que fue rechazada por el gobierno.

⁴⁶ “Uribe, con el camino libre para reelección”, en *El Tiempo*, 1 de diciembre de 2004; “Uribe da primer paso para intercambio”, en *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2004; “Ahora esperamos a Trinidad”, en *El Tiempo*, 6 de diciembre de 2004; “Uribe firma extradición de Mancuso, pero le poner tres condiciones”, en *El Tiempo*, 17 de diciembre de 2004; “Las FARC liberan a los 63 secuestrados o Uribe extradita a ‘Simón Trinidad’ a E.U.”, en *El Tiempo*, 18 de diciembre de 2004.

⁴⁷ “¿El ‘canciller de las FARC’ cayó en Colombia o en Venezuela?”, en *El Tiempo*, 17 de diciembre de 2004; “No me diga doctor, soy Simón Trinidad”, en *El Tiempo*, 2 de enero de 2005; “Lío Granda”, en *Semana*, n° 1.184, enero 10 a 17 de 2005; “Comedia de errores”, en *Cambio*, n° 603, 17 a 24 de enero de 2005; “Superada crisis con Venezuela”, en *El Tiempo*, 29 de enero de 2005.

⁴⁸ “Primer ataque masivo a soldados campesinos”, en *El Tiempo*, 2 de febrero de 2005; “Regreso a La Llorona”, en *Cambio*, n° 607, 14 a 21 de febrero de 2005; “Relevado comandante de la Brigada 17 por ataque de FARC”, en *El Tiempo*, 11 de febrero de 2005; “17 militares muertos en Arauca”, en *El Tiempo*, 7 de abril de 2005; “De largo aliento”, en *Cambio*, n° 627, 4 a 11 de julio de 2005.

En la discusión del proyecto, el gobierno no admitió el aparte propuesto acerca de la confesión de los delitos y los bienes adquiridos de manera ilícita. Incluso, el vicepresidente Santos criticó a los congresistas autores de la propuesta, por su énfasis en el castigo y no en la reconciliación. El resultado de todo esto fue la presentación en el Congreso de varios proyectos alternativos, dispersión que obligó al presidente a intervenir para encauzar una sola propuesta⁴⁹.

La reacción en Ralito no se hizo esperar. En abierto desafío, los jefes ‘paras’ indicaron que preferían volver a las armas antes que acogerse a un proceso humillante de sometimiento a la justicia, declaración que el gobierno rechazó. Pero la permanencia de los paramilitares en la mesa de negociación no impidió que mantuvieran su tono desafiante. En medio de nuevas discusiones y críticas al proyecto por parte de Naciones Unidas y organismos defensores de derechos humanos, los congresistas uribistas presentaron otra propuesta llamada de justicia y paz, que enfrentó nuevas amenazas de los jefes en Ralito. Surgieron entonces divisiones entre los congresistas afectos al gobierno en torno a supuestos favorecimientos al narcotráfico y críticas de Washington y la ONU al nuevo proyecto y a las violaciones al cese de hostilidades. Esta situación dilató las discusiones e hizo ceder al gobierno en sus planteamientos. Además, un nuevo crimen político, supuestamente ordenado por ‘Don Berna’, cabecilla de Ralito, complicó las cosas, pues implicó su orden de captura y la suspensión de las negociaciones por parte de los ‘paras’. Con la entrega de este delincuente y su traslado a una ‘finca cárcel’ en su zona de influencia, además de la reanudación de las desmovilizaciones, se arregló una más de las tantas crisis en Ralito. A la par con nuevas desmovilizaciones y con el respaldo del embajador de Estados Unidos al proyecto de justicia y paz, éste fue aprobado finalmente por el Congreso a mediados del año y sancionado por el presidente un mes más tarde⁵⁰.

La controversia provocada por el proyecto de justicia y paz arreció una vez que fue aprobado mediante la Ley 975 de 2005. *The New York Times* comenzó la crítica al editorializar “capitulación colombiana” y anotar que la Ley de Justicia y Paz debería llamarse más bien “ley de impunidad para asesinos, terroristas y grandes traficantes de cocaína”. Ello obligó al gobierno a desplegar una ofensiva diplomática para explicar las bondades de la ley. Pero salieron a flote sus debilidades, en contraste con la fortaleza de los jefes ‘paras’. La laxitud de la norma radica en la ambigüedad que hay en la confesión de los delitos frente a la incapacidad de la justicia para acusar y procesar a los implicados en el tiempo fijado, las penas leves que contempla y la posibilidad de su rebaja, los indefinidos sitios de reclusión y el enorme vacío en la reparación a las innumerables víctimas. La justificación de los defensores de la ley se basa en la larga historia nacional de supuesta solución a los conflictos mediante indultos y amnistías. Gracias al nuevo entorno internacional, es la pri-

⁴⁹ “‘Paras’ piden referendo sobre su futuro jurídico”, en *El Tiempo*, 19 de enero de 2005; “Se rompió diálogo entre gobierno y congresistas sobre ‘ley de paras’”, en *El Tiempo*, 3 de febrero de 2005; “Vicepresidente Santos propone crear un ‘tribunal de reconciliación’”, en *El Tiempo*, 11 de febrero de 2005; “Presidente Uribe ya tiene un nuevo proyecto de ‘ley de paras’”, en *El Tiempo*, 23 de febrero de 2005.

⁵⁰ ARNSON Cynthia J., “¿A qué precio?”, en *UNPeriódico*, 27 de febrero de 2005; “Ralito se atraviesa en proyecto de ‘justicia y paz’”, en *El Tiempo*, 15 de marzo de 2005; “Pasos de animal grande”, en *Cambio*, n° 614, 4 a 11 de abril de 2005; “‘Cese ni se ha cumplido, ni ha habido consecuencias’: ONU”, en *El Tiempo*, 11 de mayo de 2005; “La entrega”, en *Cambio*, n° 622, 30 de mayo a 6 de junio de 2005; “Embajador Wood se la juega con proceso ‘para’”, en *El Tiempo*, 15 de junio de 2005; “Estos son los puntos claves de la ley”, en *El Tiempo*, 22 de junio de 2005; “Sorpresiva y discreta sanción de la Ley de Justicia y Paz”, en *El Tiempo*, 23 de julio de 2005.

mera vez que una norma de esta naturaleza contempla algún tipo de castigo. Desde 1820, en 88 procesos de paz ha habido 63 indultos y 25 amnistías por delitos políticos. Pero el trasfondo de su debilidad radica en el inmenso poder que tienen los jefes paramilitares y su penetración en las instancias que discutieron y aprobaron esa norma⁵¹.

El poderío económico de antiguos y reciclados jefes paramilitares no sólo radica en sus imbricaciones con el narcotráfico, sino también en la conformación de redes mafiosas, que son una forma sofisticada de crimen organizado que vende seguridad y se apropia de excedentes económicos. La aceptación del fracaso del proyecto político nacional antisubversivo –concretado en 1997, con la creación de las AUC– se produjo cuando esta agrupación reconoció de manera tácita su incapacidad de derrotar a las FARC. Ahí fue cuando resurgieron las divisiones internas que inclinaron la balanza a favor de seguir asociados con el narcotráfico, y engolosinarse con las riquezas obtenidas mediante la violencia. Esas redes mafiosas se sustentan en la apropiación violenta de tierras y el control de la población mediante el desplazamiento de campesinos, la extorsión a comerciantes, el robo de combustible, el control de juegos de azar, los cultivos de palma africana en tierras usurpadas a comunidades y la penetración en una amplia gama de actividades económicas legales e ilegales. Estas actividades son la base de un emergente poder económico que se ubica en gran parte del territorio nacional. Y por si fuera poco, la incapacidad administrativa en la aplicación de la Ley 793 de diciembre de 2002, o de extinción de dominio, destinada a incautar bienes obtenidos de manera ilícita –que sustituyó, por inoperante, a la Ley 333 de 1996–, le da tranquilidad a estos nuevos ricos. Sobre esta base de poder económico y control regional se construye un poder político de alcance nacional. Su punto de partida son las gobernaciones, las alcaldías, las asambleas y los concejos en buena parte de los departamentos de la costa atlántica, además de la penetración en el Congreso y las instituciones oficiales. Tal penetración alcanzó al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, organismo de inteligencia del Estado que depende del presidente de la República⁵².

Este poder político es la expresión de un proyecto que busca controlar el Estado. Además de la unificación paramilitar mediante las AUC –que fue la concreción de un proyecto antisubversivo nacional– hay un antecedente cercano en el intento de creación de un proyecto político apoyado en el tráfico de cocaína y paramilitares a su servicio. Se trata de una faceta de la coyuntura crítica que vivió el país entre 1989 y 1991, que comenzó a partir del desafío que el cartel de Medellín le hizo al Estado con el asesinato del ministro de Justicia en 1984. En esa coyuntura se concretó un proyecto político regional con pretensiones nacionales, cuyo epicentro fue Puerto Boyacá y su expresión política el Movimiento de Reconstrucción Nacional, Morena. Al final de esa coyuntura el Estado lo-

[22]

⁵¹ “Colombia capituló ante mafia”, en *El Tiempo*, 5 de julio de 2005; “Uribe manda ‘3 escuderos’ a Washington”, en *El Tiempo*, 18 de julio de 2005; “Vivanco denuncia tres huecos en desmovilización de ‘paras’”, en *El Tiempo*, 2 de agosto de 2005; “Familias de 509 secuestrados por los ‘paras’, tras la reparación”, en *El Tiempo*, 10 de agosto de 2005; MEDINA Medófilo y Efraín Sánchez (eds.), *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

⁵² DUNCAN Gustavo, “Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra”, Documento Cede 2005-2, Universidad de los Andes, enero de 2005; “La feria de estupefacientes”, en *Semana*, n° 1.174, noviembre 1 a 8 de 2004; “La sombra ‘para’ en las economías regionales”, en *El Tiempo*, 3 de julio de 2005; “Chance: los ‘paras’ doblan su apuesta”, en *Cambio*, n° 630, 25 de julio a 1 de agosto de 2005; “Palma adentro”, en *Semana*, n° 1.215, 15 a 22 de agosto de 2005; Parte de los US\$21.400 millones que circulan viene de Ralito”, en *El Tiempo*, 11 de septiembre de 2005; “El DAS y los paras”, en *Semana*, n° 1.226, octubre 31 a noviembre 7 de 2005.

gró frenar el proceso de descomposición castrense y el poder de la Asociación Campesina de Agricultores y Ganaderos del Magdalena Medio, Acdegam, y otras organizaciones que apoyaban tal proyecto, y plantear una salida democrática simbolizada en la Constitución de 1991⁵³.

Luego de la desmovilización de un poco más de la mitad de los efectivos comandados por los negociadores de Santa Fe de Ralito, la extinción de esa zona asignada para las negociaciones se inició en agosto de 2005 con los controles que empezó a ejercer la Policía. Sin embargo, hasta finales de este año –fecha de conclusión de esta investigación– quedaron sin definir los sitios de reclusión, con lo cual los jefes ‘paras’ deambulaban por el país con permisos del gobierno según sus conveniencias. Por su parte, también hasta esa fecha, la Ley de Justicia y Paz, luego de entrar en vigencia, no había sido implementada. Por ello, el 30 de diciembre, el gobierno expidió el decreto reglamentario 4760 de esa ley, en el que indicaba que la Fiscalía podía aplicar el principio de favorabilidad para investigar o no a los testaferros de bienes adquiridos de manera ilícita por los jefes ‘paras’, ampliando así las posibilidades de impunidad. De ahí que no sea aventurado concluir que la justicia no tiene la capacidad de aplicar de manera adecuada la ley, y que el gobierno no posee la información, la organización y la voluntad necesarias para impulsarla sin grandes concesiones. Esta laxitud es sin duda conveniente para tales “comandantes”, pues así gozan de más tiempo para “arreglar” la situación de sus bienes y las evidencias de sus crímenes⁵⁴.

Dentro del contexto de estos últimos meses de 2005, Estados Unidos insistió en la extradición de ‘Don Berna’, quizás el jefe ‘para’ con más antecedentes de narcotráfico. El presidente Uribe calmó tal insistencia al ordenar su traslado de la ‘finca cárcel’ a una cárcel fuera de las áreas de influencia paramilitar. Esta decisión desató la protesta de los jefes en Ralito, quienes congelaron las desmovilizaciones, lo que obligó al presidente a dar reversa y trasladar a ‘Don Berna’ a una cárcel en el área de su influencia. Aunque la nueva situación mitigó la protesta y fortaleció a este delincuente, no logró descongelar las desmovilizaciones. Se planteó así la dificultad de alcanzar la meta fijada para final del año de desmovilizar a la totalidad de fuerzas bajo el mando de los negociadores, pues quedaba pendiente la mitad. Uribe amenazó entonces con combatir a los que no se desmovilizaran, pero los jefes ‘paras’ respondieron que era imposible hacerlo en lo que quedaba del año. Esta nueva crisis llevó a que el presidente se viera obligado a ceder una vez más ante la tozudez de los ‘paras’, respaldada por su gran poder. En noviembre, el gobierno anunció un nuevo cronograma para las desmovilizaciones, luego de la ratificación por parte del vicepresidente de que la extradición no era negociable. Detrás de esta afirmación estaba la firme posición de Estados Unidos sobre este asunto. En diciembre se reanudaron las desmovilizaciones⁵⁵.

[23]

⁵³ LEAL Buitrago Francisco y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

⁵⁴ “Solo diez condenas en veinte años”, en *El Tiempo*, 5 de junio de 2005; “No arranca Justicia y Paz”, en *El Tiempo*, 28 de agosto de 2005; “El ‘paramapa’”, en *Semana*, n° 1.232, diciembre 12 a 19 de 2005; “El gobierno reglamentó Ley de Justicia y Paz”, en *El Tiempo*, 3 de enero de 2006.

⁵⁵ “Comienza el fin de Ralito”, en *El Tiempo*, 25 de agosto de 2005; “No arranca Justicia y Paz”, en *El Tiempo*, 28 de agosto de 2005; “Se rebosó la copa”, en *Semana*, n° 1.222, 3 a 10 de octubre de 2005; “Congelamiento de entregas, la nueva jugada de las Auc”, en *El Tiempo*, 7 de octubre de 2005; “Uribe cede, ‘Berna’ a Itagüí”, en *El Tiempo*, 11 de octubre de 2005; “Por qué no se desmovilizan”, en *Cambio*, n° 645, 7 a 14 de noviembre de 2005; “Paran en seco intentos de llevar extradición a la mesa”, en *El Tiempo*, 10 de noviembre de 2005; “Gobierno levanta ultimátum”, en *El Tiempo*, 17 de noviembre de 2005; “La goleada de los paras”, en *Semana*, n° 1.233, diciembre 19 a 26 de 2005.

UNA SEGURIDAD DESARTICULADA

La solución improvisada de problemas previsibles, como los de las desmovilizaciones y su reinserción y los de las deserciones, mostró sus costos con el paso del tiempo. Los desmovilizados de los ‘paras’ son un problema permanente, debido a sus conflictos, escándalos, crímenes y reciclaje en grupos delincuenciales viejos y nuevos. El cambio de cronograma para la desmovilización del resto de grupos bajo el mando de los jefes negociadores se debió a la ausencia de “reglas de juego” y a la duda de los ‘paras’ en sus pretensiones de lograr impunidad y evitar la extradición a Estados Unidos. Además, gran parte de las armas entregadas son inservibles y muchas fueron ocultadas. De más de 10.000 desmovilizados de 18 grupos, cerca de 4.000 no entregaron armas, lo que supone un aumento en el mercado negro y su conservación para proseguir con actividades delictivas. Pero un problema más delicado aún –que incluye también a más de 8.000 desertores individuales, principalmente guerrilleros, según cifras oficiales– son las insuficiencias económicas, de organización y en general de planificación de los programas para incorporar de manera estable a esa cantidad de gente en actividades productivas. Esta situación, que se percibió desde un comienzo, fue reconocida de manera dramática, a fines de 2005, ante el Congreso por el comisionado de Paz. No obstante, en ese momento la Unión Europea dio un voto de confianza a la reinserción, mediante una ayuda simbólica, consecuencia del aval dado en octubre a la Ley de Justicia y Paz, siempre y cuando tuviera una aplicación efectiva. Esta ayuda se dio luego de la aprobada por el Congreso de Estados Unidos para el mismo fin⁵⁶.

[24]

Estos problemas de lo que podría llamarse el eje de la política de paz del gobierno no son los únicos, aunque superan en improvisación a los de las otras dos líneas de acción de la seguridad democrática: el Plan Patriota y las políticas disgregadas, como los soldados campesinos, la red de cooperantes y los pagos por información. Por ejemplo, el gobierno ha buscado demostrar que esta política es para todos los llamados actores armados del conflicto, o mejor, para todos “los terroristas”, calificativo oficial que complace a Estados Unidos y que es utilizado ante la persistente negativa del gobierno de aceptar la existencia de un conflicto armado interno. La más forzada de esas demostraciones se vio con el estreno de la Ley de Justicia y Paz, al inicio de septiembre, pues el gobierno pretende beneficiar a 29 guerrilleros de las FARC capturados –no entregados– y condenados a penas mucho mayores de las contempladas en esa ley. Este hecho desató la búsqueda de beneficios por parte de toda clase de delincuentes⁵⁷.

Las escasas señales de paz en el campo guerrillero obedecen a conveniencias políticas de coyuntura del gobierno y no a una política establecida, ya que ésta no existe. El ELN prosiguió con su etérea búsqueda de paz, aunque por fuera del confuso panorama entre ‘paras’ y gobierno. Su añejo embeleo de convención nacional, el retiro en abril de

⁵⁶ Fundación Seguridad & Democracia, *Informe especial. Desmovilizaciones individuales: las incertidumbres de la guerra y las limitaciones de la paz*, n° 9, Bogotá, Editorial Kimpres Ltda., agosto 2005; “Examen a la reinserción”, en *El Tiempo*, 20 de septiembre de 2005; “Presos de las FARC también se desmovilizan”, en *Ahora*, 11 de octubre de 2005; “Aparecen 12 nuevos grupos ‘paras’”, en *El Tiempo*, 16 de octubre de 2005; “Restrepo: ‘reinserción, monstruo de 4 cabezas’”, en *El Tiempo*, 8 de diciembre de 2005; “Historia de una traición”, en *Semana*, n° 1.231, diciembre 5 a 12 de 2005; “UE da una mano a la reinserción”, en *El Tiempo*, 23 de diciembre de 2005.

⁵⁷ “Táctico debut de justicia y paz con 38 de FARC”, en *El Tiempo*, 10 de septiembre de 2005; “Gobierno saca a 6 ‘colados’ de Justicia y Paz”, en *El Tiempo*, 29 de octubre de 2005; “En río revuelto...”, en *Cambio*, n° 643, 24 a 31 de octubre de 2005.

2005 del facilitador nombrado por el gobierno mexicano y el aprovechamiento de una circunstancia por parte de Uribe, en septiembre de este año, para maquillar el enredo con los ‘paras’ y fortalecer su campaña para la reelección completaron la comedia entre esta debilitada guerrilla y el gobierno. Y para adornar esa jugada –como si la paz fuera asunto de opciones semánticas–, el presidente declaró que aceptaría la existencia de un conflicto armado, si avanzaba el proceso con el ELN. La terquedad de Uribe al negar la realidad del conflicto llegó hasta provocar, en junio, un amago de incidente diplomático, al prohibir el uso de esta palabra en documentos del gobierno. Pero lo que no se sabe es si el presidente dé un nuevo bandazo, pues a finales de 2005 el ELN aceptó iniciar conversaciones con el gobierno en La Habana⁵⁸.

Y en cuanto a las FARC, el tira y afloje con el gobierno en torno al llamado intercambio humanitario logró pequeños avances destinados a satisfacer intereses políticos de ambas partes, a costa de la prolongada angustia de los secuestrados y sus familiares, y de los esfuerzos de algunas organizaciones y gobiernos preocupados por la liberación de los cautivos. Pero la satisfacción de esos mezquinos intereses le ha dado la ventaja a las FARC, ya que les ha permitido mantener permanente diálogo internacional con las entidades extranjeras atentas a esta verdadera tragedia. Rompiendo el sigilo propio de estos asuntos, a mediados de diciembre de 2005, el gobierno aceptó con gran despliegue noticioso la propuesta de una comisión voluntaria de tres países europeos de desmilitarizar una zona para conversar con las FARC. Pero esta guerrilla, en mensaje al final del año, manifestó no conocer el contenido de la propuesta y criticó a Uribe por explotarla electoralmente⁵⁹.

Como se ve, aumenta la importancia política del tema de la paz, debido a que al gobierno le conviene agitarlo como parte de la campaña reeleccionista que se avecina en 2006, máxime si continúan los golpes armados de las FARC recrudescidos en las postrimerías de 2005, a la par con los amagos proselitistas una vez que la Corte Constitucional le abrió las puertas al proceso. En octubre, luego de gran expectativa política atravesada por toda clase de presiones a la Corte por parte de las huestes uribistas, este tribunal falló a favor de la reelección presidencial inmediata, y después, en noviembre, hizo lo propio con la ley de garantías derivada de esa reforma. Culminaba así el decimonoveno cambio de la Carta en 14 años de vigencia, cambios destinados a satisfacer los deseos de quienes se sienten estorbados en sus intereses⁶⁰.

⁵⁸ “México renunció a la facilitación con el ELN”, en *El Tiempo*, 19 de abril de 2005; “Gobierno busca alinear lenguaje diplomático”, en *El Tiempo*, 13 de junio de 2005; “Paz con el ELN, en manos de ‘F. Galán’”, en *El Tiempo*, 8 de septiembre de 2005; “El giro de Uribe”, en *Cambio*, n° 637, 12 a 19 de septiembre de 2005; “El pastorcito mentiroso”, en *Semana*, n° 1.230, noviembre 28 a diciembre 5 de 2005; “Gobierno y ELN se la jugarán en La Habana”, en *El Tiempo*, 7 de diciembre de 2005; “Gobierno y ELN, a definir una agenda”, en *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2005.

⁵⁹ “Gobierno acepta diálogo en Aures”, en *El Tiempo*, 10 de agosto de 2005; “FARC rechazan encuentro en Aures para intercambio”, en *El Tiempo*, 16 de agosto de 2005; “Corazón partió”, en *Cambio*, n° 651, 19 a 26 de diciembre de 2005; “La ‘patrasiada’”, en *Semana*, n° 1.233, diciembre 19 a 26 de 2005; “¿Portazo definitivo de las FARC a Uribe?”, en *El Tiempo*, 3 de enero de 2006.

⁶⁰ “La Corte dijo sí”, en *El Tiempo*, 20 de octubre de 2005; “El otoño de la Carta”, en *Semana*, n° 1.225, octubre 24 a 31 de 2005; “Corte le puso más límites a Uribe”, en *El Tiempo*, 12 de noviembre de 2005; “Uribe insiste en error militar”, en *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2005; Fundación Seguridad & Democracia, *El asesinato de Jaime Lozada y la seguridad del Huila*, Bogotá, diciembre de 2005; “FARC dieron muerte a 21 soldados y 3 suboficiales”, en *El Tiempo*, 28 de diciembre de 2005.

Con relación a esta misma línea de acción de la seguridad democrática, un problema más de los paramilitares –que viene de tiempo atrás– es su proselitismo político armado y desarmado, que pasó al primer plano una vez que la Corte le dio vía libre a la reelección presidencial inmediata. Precandidatos a la Presidencia y aspirantes a corporaciones públicas, incluso uribistas, denunciaron amenazas en su contra, además de las pretensiones de los ‘paras’ de aspirar a cargos de elección popular. Dadas las denuncias, pero más que todo por la cercanía del fallo de la Corte Constitucional sobre la ley de garantías para el proceso electoral, y para matizar el escándalo de infiltración ‘para’ en el DAS, el presidente amenazó con la pérdida de beneficios de la Ley de Justicia y Paz para quienes interfirieran en este proceso y –usurpando funciones judiciales– con capturas para los paramilitares en campaña. Pero en su fallo sobre la ley de garantías, la Corte Constitucional prohibió la participación en política de los paramilitares antes de que culminara su desmovilización, decisión desoída por los jefes ‘paras’ que insistieron en obtener curules en el Congreso, una vez que reanudaron las desmovilizaciones en diciembre. Una fracción de cerca de 2.000 combatientes del Bloque Central Bolívar, el más numeroso y poderoso de todos, y 480 de un ‘narco’ reciclado como jefe ‘para’ fueron las desmovilizaciones adicionales con que culminó el año 2005⁶¹.

Las desarticulaciones de lo que podría llamarse la política de paz de la seguridad democrática no se limitan a este campo. En razón del pronunciado sesgo militar y la consecuente estrechez política de la seguridad democrática, su línea de acción principal es el “plan de guerra” contra las FARC, concretado una vez que se definió la vía de la negociación con los paramilitares. El Plan Patriota –eufemismo del plan de guerra– ha estado acompañado últimamente por la reactivación de unidades, como la Brigada X destinada a la frontera norte con Venezuela, y la creación de nuevas unidades, como la Brigada XXVIII que sustituye al Comando Específico del Oriente, en la frontera sur con Venezuela y parte de la frontera con Brasil. Fue reforzado además, en abril de 2005, con un cambio estratégico en la organización militar mediante la creación de dos amplios comandos conjuntos –Sur y Caribe–, que incluso provocó la salida de cuatro de los generales del Ejército con mayor antigüedad que se opusieron a la medida. Este cambio en la organización castrense articuló territorialmente unidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, centralizando el mando operativo en el comandante de las Fuerzas Militares, en detrimento de los comandos de esas fuerzas. A fines de 2005, el crecimiento del número de unidades del Ejército era ostensible: siete divisiones, 20 brigadas convencionales, 15 brigadas móviles (¿una más inactiva?) y siete batallones de alta montaña, además de una brigada de selva, una brigada blindada, la Brigada Contra el Narcotráfico, la Brigada de Aviación, la Brigada de Fuerzas Especiales y la Fuerza de Despliegue Rápido, Fudra –que pasó a depender de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega–, entre otras⁶².

⁶¹ “‘Paras’ que interfirieran campaña perderán los beneficios: Uribe”, en *El Tiempo*, 29 de octubre de 2005; “DAS: ¿Complot o infiltración ‘para’?”, en *El Tiempo*, 30 de octubre de 2005; “Mano dura, corazón grande”, en *Semana*, n° 1.227, noviembre 7 a 14 de 2005; “‘Báez’ pide dos curules de la Cámara para los desmovilizados”, en *El Tiempo*, 13 de diciembre de 2005; “‘El mellizo’ se desmovilizó con 480 ‘paras’ de Arauca”, en *El Tiempo*, 24 de diciembre de 2005.

⁶² “Crean primera brigada de frontera”, en *El Tiempo*, 19 de junio de 2004; “Plata para el Plan Patriota”, en *El Tiempo*, 17 de julio de 2004; “Sorpresa general”, en *Semana*, n° 1.200, 2 a 9 de mayo de 2005; “Activan Brigada 28 en Puerto Carreño”, en UNDP, Área de Desarrollo Humano, Sala de prensa, 22 de noviembre de 2005.

Pero a pesar de los refuerzos y los cambios, la ofensiva del Plan Patriota (activado con la asesoría y la ayuda de Estados Unidos, adicionales al Plan Colombia) en el sur del país en los dos últimos años no ha logrado que las FARC descuiden otros frentes geográficos importantes, como son los corredores de comunicación entre sus bloques y las fuentes de recursos ligados al narcotráfico y al tráfico de armas. Tal fue el caso del Catatumbo, donde la competencia con los paramilitares llevó a esta guerrilla a masacrar a 34 ‘raspachines’ de coca, en junio de 2004, y luego, en agosto, a diez campesinos. Y, en 2005, las FARC prosiguieron con sus acciones armadas en regiones que les son neurálgicas, incluido el corazón del Plan Patriota, donde propinaron el golpe más certero contra una unidad elite contraguerrillera⁶³.

Sin embargo, el ambicioso Plan Patriota que adelantan las Fuerzas Militares en la Amazonía, en lo que se conoce como la retaguardia estratégica de las FARC, presenta sus bemoles. Aunque tiene en su haber que mientras no se desarticule esa retaguardia la capacidad de reproducción de esta guerrilla continúa, tiene la desventaja de que el área en cuestión estuvo abandonada por el Estado, es poco conocida por la Fuerza Pública, demasiado extensa, insalubre, de difícil y costoso acceso, y aún de mayor costo para mantener y controlar. Este “agujero negro” llevó a que ni los mandos castrenses tengan el conocimiento suficiente para evaluar de manera apropiada la situación. Tales problemas inciden en las consecuencias negativas para la población residente en esa zona, la cual se ve acosada y presionada a profundizar la tragedia del desplazamiento forzado en el país. Además, la recurrente manera de ejecutar operaciones militares, con desconfianza hacia “los civiles”, y señalamientos y represión derivados de deficientes labores de inteligencia, va en contravía de la crucial ganancia política que significa tener a la población local a favor de la Fuerza Pública y, por ende, garantizar el control territorial y favorecer la legitimidad del Estado. Esta recurrencia lleva a frecuentes violaciones de los derechos humanos, que incluso han propiciado sanciones por parte de tribunales internacionales debido a las deficiencias de la administración de justicia en el país⁶⁴.

Por otra parte, las limitaciones en la financiación y las insuficiencias en la capacidad logística, en el número de efectivos y en sus relevos hace que sea muy difícil de sostener la ofensiva del Plan Patriota en esa región durante el tiempo necesario para someter a la guerrilla. De hecho, 2003 –cuando apenas se esbozaba el Plan Patriota– fue el año final del ascenso ofensivo de la Fuerza Pública iniciado en 1999. De ahí en adelante, sin que se haya disminuido la iniciativa oficial, los resultados operativos han sido modestos, situación a la que contribuye la persistente e inadecuada complejidad y dispersión del dispositivo militar en el país. Por eso, sin descuidar el control de lugares clave de la Amazonía, hubiese sido preferible adelantar operaciones similares a la que tuvo éxito en Cundinamarca, en áreas

⁶³ “Masacrados 34 raspachines en el Catatumbo”, en *El Tiempo*, 16 de junio de 2004; “Otra masacre en el Catatumbo”, en *El Tiempo*, 12 de agosto de 2004; “Las Farc no han perdido su capacidad de respuesta armada”, en *El Tiempo*, 24 de octubre de 2004; “Once uniformados muertos en el sur”, en *El Tiempo*, 24 de marzo de 2005; “El Ejército no pudo llegar a Toribío”, en *El Tiempo*, 22 de abril de 2005; “Mueren 25 militares”, en *El Tiempo*, 26 de junio de 2005; “La guerra del Putumayo”, en *Cambio*, n° 631, 1 al 8 de agosto de 2005; “Tiembra Guaviare”, en *Semana*, n° 1.232, diciembre 12 a 19 de 2005; “El mayor revés militar en la era Uribe duró tres horas”, en *El Tiempo*, 28 de diciembre de 2005.

⁶⁴ “Éxodo en el sur del país por el ‘Plan Patriota’”, en *El Tiempo*, 7 de mayo de 2004; “El río de la guerra”, en *Semana*, n° 1.159, 19 a 26 de julio de 2004; “Millonaria condena a Colombia”, en *El Tiempo*, 22 de julio de 2004; “Oficina de ONU pide investigación de crimen”, en *El Tiempo*, 19 de septiembre de 2004; “El alto costo de los errores militares”, en *El Tiempo*, 28 de noviembre de 2004; “El ‘negocio’ de los desmovilizados”, en *El Tiempo*, 10 de abril de 2005; “Por DD.HH. congelan ayuda para Colombia”, en *El Tiempo*, 11 de julio de 2005; “La oveja negra”, en *Semana*, n° 1.232, diciembre 12 a 19 de 2005.

neurálgicas como Arauca –que ha sido difícil de controlar pese a la dedicación de la Fuerza Pública–, Cauca, Catatumbo, Antioquia y Urabá. Por eso, también, se ha dificultado en estas y otras zonas con problemas arraigados de desorden público el avance en la recuperación de las cabeceras municipales, mediante los “soldados de mi pueblo” y la Policía Nacional. Más aún, hubiese sido apropiado controlar zonas en disputa entre las FARC y los ‘paras’ –sobre todo con las desmovilizaciones de estos últimos–, que incluso por la degradación política y la conjunción de intereses ha llevado a que establezcan alianzas circunstanciales entre sí y con los narcotraficantes, frente a los recursos de la coca, la amenaza de la extradición y la ofensiva de la Fuerza Pública, ahora menos proclive a ser condescendiente con los ‘paras’. Y, todo esto, sin tener en cuenta la gravedad de la crisis humanitaria que sufre buena parte de la población civil. Al respecto, el gobierno se vio forzado, en noviembre de 2005, a destinar cinco billones de pesos para atender a la población desplazada, ante la exigencia expresada sobre el particular en una sentencia de la Corte Constitucional⁶⁵.

En adición a los asuntos señalados sobre las tres líneas de acción de la seguridad democrática, hay al menos tres problemas que hacen parte de éstas y que vale la pena mencionar: el recurso de la inteligencia, la Policía Nacional y el Plan Colombia. Aunque, en general, hay mejoras en la inteligencia, subsisten deficiencias que es necesario subsanar. Es fundamental fortalecer y desideologizar la inteligencia para prevenir el avance político de los grupos armados irregulares, eje de su capacidad duradera. Si bien el componente técnico de la inteligencia es importante, lo sustancial es la capacidad de su manejo, es decir, la llamada inteligencia humana. Por esto, debe haber una comunidad de inteligencia coordinada por instancias civiles, para que las distintas agencias alimenten la capacidad operativa militar y las actividades de la Policía. La inteligencia debe servir de soporte para privar a la insurgencia y a la delincuencia organizada de los apoyos que requieren de la población. Pese a los errores políticos cometidos en las capturas de Rodrigo Granda, ‘Simón Trinidad’ y ‘Sonia’, éstas obedecieron a labores de inteligencia. Iguales labores llevaron, en octubre de 2005, a que murieran dos comandantes de frente de las FARC en una confrontación en la Amazonía y a que capturaran a un importante narcotraficante en el Valle del Cauca. El costo económico de estos logros fue bajo, si se lo compara con el desangre en todo sentido producido por las innumerables operaciones militares del Plan Patriota. Pero hay que ver que la tarea de coordinación y control de la inteligencia no es nada fácil, si se tienen en cuenta no sólo los celos entre las distintas agencias sino la incapacidad de las autoridades civiles para afrontar graves problemas, como el de la infiltración en el DAS por parte de los paramilitares, de la cual se tenía noticia de tiempo atrás y el presidente de la República no se había dado por enterado⁶⁶.

Aunque la Policía es una institución que ha mejorado su eficacia, es importante fortalecerla frente a otras fuerzas, debido a su carácter localizado. Su insuficiencia ha llevado

⁶⁵ “Coca une a las FARC con los paramilitares”, en *El Espectador*, 4 de abril de 2004; “El nuevo enemigo”, en *Semana*, n° 1.151, 24 a 31 de mayo de 2004; “Uribe cuestiona seguridad en Tame”, en *El Tiempo*, 15 de junio de 2004; “El atlas de la guerra”, en *Cambio*, n° 572, 14 a 21 de junio de 2004; “Cifras: otro campo de batalla”, en *El Tiempo*, 3 de mayo de 2005; “Meta, la más feroz de las batallas”, en *El Tiempo*, 22 de mayo de 2005; “Una nueva brigada para tapar hueco que dejó Plan Patriota”, en *El Tiempo*, 7 de julio de 2005; “Con otra división cubrirán zonas desalojadas por Auc”, en *El Tiempo*, 19 de julio de 2005; “El costoso descuido con Putumayo”, en *El Tiempo*, 31 de julio de 2005; “Por fin, buenas noticias” en *Semana*, n° 1.231, diciembre 5 a 12 de 2005; “Con 38 de fiebre”, en *Semana*, n° 1.233, diciembre 19 a 26 de 2005.

⁶⁶ “Los costos de la guerra”, en *Cambio* n° 581, 16 a 23 de agosto de 2004; “Una llamada provocó la caída de 2 comandantes de las FARC” y “Cae el tercero en la cúpula del Valle”, en *El Tiempo*, 31 de octubre de 2005.

a la proliferación de empresas legales e ilegales de vigilancia privada, que la sobrepasan en efectivos. Pero tal fortalecimiento debe ser no sólo numérico, sino ante todo en capacitación, estabilización y centralización, aspectos que contrarrestan el aprovechamiento de las oportunidades de corrupción propias de las labores policiales. Por ejemplo, sería conveniente la centralización de funciones de policía –en la Policía Nacional– que cumplan organismos, como el Cuerpo Técnico de Investigación, CTI, de la Fiscalía y el Instituto Nacional Penitenciario, Inpec. El carácter urbano moderno y sobre todo civil de la policía debe recuperarse, pues el país es en gran medida urbano. A la vez, su carácter localizado debe ser la base de su función cívica cotidiana, distinta de la función militar en esencia coactiva y sin permanencia territorial. La transición –seguramente prolongada– de la recuperación territorial frente a guerrillas y paramilitares tiene que contar con una presencia estable de la Fuerza Pública. Y ello no debería ser una función militar sino ante todo policial, con un cuerpo específico como el de los carabineros, el cual habría que reestructurar⁶⁷.

Y en cuanto al Plan Colombia se refiere, tuvo de positivo que forzó el diseño y la implementación de una estructura propia para la guerra irregular –que increíblemente no se había dado en más de 30 años de lucha contrainsurgente–, cuya característica principal es la movilidad y la articulación de unidades de las tres fuerzas militares. Esta estructura incorporó tímidos, desarticulados y relativamente recientes avances en este sentido, como son las brigadas móviles. Pero hubo que integrar el nuevo diseño a la antigua estructura desarrollada para la guerra regular: batallones y brigadas convencionales, además de las divisiones, con un dispositivo muy disperso en el territorio nacional, fuera del aumento que implica en los costos. Sin embargo –y esto es lo negativo–, el Plan Colombia se ha sostenido por el compromiso de los dos últimos gobiernos con Estados Unidos de acolitar su política punitiva contra las drogas, en particular mediante la fumigación aérea. Colombia es el único país en el mundo con este tipo de erradicación de cultivos ilícitos, medio que ha demostrado hasta la saciedad su ineficacia: entre 1994 y 2004 se asperjaron más de 620.000 hectáreas, y en el mismo período –con altibajos fuertes– se pasó de 44.700 hectáreas a 86.300⁶⁸.

No obstante la libertad que concedió Estados Unidos, luego del 11 de septiembre, de usar los recursos del Plan Colombia para combatir las organizaciones armadas vinculadas con el narcotráfico, lo que superpone a este plan con el Plan Patriota, la ayuda no es tan grande como se cree, sobre todo frente a los daños irreparables de todo orden que provoca. A lo sumo alcanza un promedio de 650 millones de dólares anuales desde su implementación en 2001, además de que buena parte de éstos regresa a Estados Unidos por pago de insumos, repuestos, asesorías y otros asuntos. El Plan Colombia termina en 2005, y aunque es segura su renovación, lo será con menos recursos para ayuda militar, si se tienen en cuenta los 250 millones de dólares para este rubro aprobados por el Congreso de Estados Unidos para 2006, frente a los 483,5 millones para combatir las drogas como

⁶⁷ “Se dispara seguridad privada”, en *El Tiempo*, 5 de julio de 2002; “500 firmas piratas de vigilancia”, en *El Tiempo*, 8 de julio de 2005.

⁶⁸ International Crisis Group, “Guerra y droga en Colombia”, en *Informe sobre América Latina* n° 11, 27 de enero de 2005; “El complejo cuadro de la coca”, en *El Tiempo*, 26 de junio de 2004; “¿Fracaso total?”, en *Semana*, n° 1.179, diciembre 6 a 13 de 2004; “Cultivos de coca no disminuyeron”, en *El Tiempo*, 31 de marzo de 2005; “La guerra perdida”, en *Semana*, n° 1.225, 24 a 31 de octubre de 2005.

parte de la Iniciativa Andina. Pero la injerencia de Estados Unidos llevó a que su embajada se convirtiera en la cuarta más numerosa en el mundo, con aumentos de militares y civiles, aunque por los problemas en Irak es posible que este tamaño disminuya. Además, Colombia en uno de los pocos países en donde los militares estadounidenses gozan de un fuero equivalente al diplomático, lo que implica que si cometen delitos, como se vio en abril de 2005 con el tráfico de cocaína, no se les aplica la jurisdicción nacional⁶⁹.

Dentro del contexto general expuesto en este trabajo, y sin desconocer algunos logros destacados –como la continuidad en la disminución de la tasa de homicidios–, el balance de la Política de Seguridad Democrática en los tres años largos del gobierno de Uribe muestra que la percepción en la opinión pública ha sido fundamental para la seguridad, pese a que el conflicto armado se intensificó. Por ejemplo, si bien el aumento de circulación en las carreteras se debe en buena parte a la protección de la Fuerza Pública, la misma percepción de seguridad por parte de la opinión pública ha influido en ello y, por tanto, disminuido los riesgos. Esto se refleja a su vez en la visión optimista que muestran las encuestas. Pero debido a la inestabilidad que ellas tienen, se corre el riesgo de que ante reveses importantes esa percepción pueda derrumbarse, con consecuencias políticas adversas si se considera que las actuales ejecutorias oficiales operan en gran medida en función de su reflejo positivo en las encuestas. Y esto tiene que ver con las dificultades que hay para sostener en el tiempo la Política de Seguridad Democrática, si se tienen presentes la magnitud de las amenazas, la crisis humanitaria y social del país, la limitación de los recursos económicos del Estado y las graves deficiencias observadas. A ello se suma el aumento de los ataques de la guerrilla en los últimos meses y al límite al que está llegando la capacidad operacional de la Fuerza Pública. Además, no todos los indicadores de mejoras en la seguridad obedecen a la política de este gobierno. Por ejemplo, la tasa de homicidios viene en descenso desde 1991. También, hay factores adicionales que pueden favorecer los indicadores, como por ejemplo las políticas de los gobiernos locales y los cambios de estrategia de los grupos ilegales⁷⁰.

[30]

⁶⁹ “Congreso de Estados Unidos aprobó duplicar sus tropas en Colombia”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2004; “Bush pide al Congreso US\$700 millones para el ‘Plan Colombia II’”, en *El Tiempo*, 8 de febrero de 2005; “Detienen a militares de E.U. por llevar cocaína desde Colombia”, en *El Tiempo*, 1 de abril de 2005; “Fuera de control”, en *Semana*, n° 1.201, 9 a 16 de mayo de 2005; “Confesión de un ‘narcosoldier’”, en *El Tiempo*, 9 de septiembre de 2005; “Se irían del país fuerzas de E.U.”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2005; “Una derrota en Washington”, en *El Espectador*, 6 a 12 de noviembre de 2005.

⁷⁰ La evaluación global de la política de seguridad se apoya, además de referencias mencionadas, en PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano Colombia – 2003*, Bogotá, Editorial El Malpensante, septiembre de 2003; International Crisis Group, “Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe”, Quito/Bruselas, 23 de septiembre de 2004; Fundación Seguridad & Democracia, *Informe especial, Colombia: Balance de seguridad 2001-2004*, n° 7, Bogotá, Editorial Kimpres Ltda., enero 2005; Ricardo Bonilla, “Uribe Vélez: ¿Seguridad económica frustrada?” y SARMIENTO Libardo, “Malestar social y política pública 2001-2004”, en *Revista Foro*, n° 52, febrero de 2005; RANGEL Alfredo (comp.), *Sostenibilidad de la seguridad democrática*, Bogotá, Fundación Seguridad & Democracia, mayo, 2005; Fundación Seguridad & Democracia, *Informe especial. Uribe, tres años*, Bogotá, agosto de 2005; Comisión Internacional de Juristas, *Informe sobre Colombia*, Bogotá, septiembre de 2005; Fundación Ideas para la Paz, “Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana”, n° 36, octubre 29 de 2005; Fundación Seguridad & Democracia, *Coyuntura de Seguridad*, julio-septiembre de 2005, Fundación Seguridad & Democracia, *Informe especial, Boletín especial de ataques de los grupos irregulares y los narcotraficantes a la Fuerza Pública*, n° 10, Bogotá, Editorial Kimpres Ltda., noviembre 2005; Fundación Seguridad & Democracia, *Balance de seguridad 2005*, Bogotá, diciembre de 2005.