

CAPÍTULO TRES

NUEVOS TEMAS PARA LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO, 1990-1994¹

El gobierno del presidente César Gaviria Trujillo, iniciado en agosto de 1990, rompió con las principales tendencias del sistema político del Frente Nacional. A pesar de haber hecho su carrera política bajo ese régimen, Gaviria aprovechó las circunstancias creadas por la “guerra” contra el narcotráfico del último año del gobierno de Barco, para apoyar la creación de una nueva Constitución, impulsar una abrupta apertura económica y adelantar otras reformas que iniciaron un período de transición hacia un eventual sistema político alternativo.

Pese al abuso del recurso de excepcionalidad constitucional del estado de sitio por parte del Ejecutivo desde el inicio del Frente Nacional, el presidencialismo colombiano había experimentado barreras jurídicas frecuentes en la gobernabilidad. Las declaratorias de inexecutable a decisiones del Ejecutivo por parte de la Corte Suprema de Justicia y las negociaciones engorrosas con los jefes partidistas regionales para promover sus iniciativas legislativas, son ejemplos de las dificultades que tuvieron los jefes de Estado durante la vigencia del sistema surgido del Frente Nacional². Estas y otras barreras al ejercicio del presidencialismo fueron rotas durante el maremágnum provocado por la crisis política al final del cuatrienio de Barco. El caso más destacado fue la luz verde dada por la Corte Suprema de Justicia en 1990 a la llamada séptima papeleta electoral, que proponía la convocatoria de una Asamblea Constituyente por parte del presidente Gaviria³. Tal iniciativa se aprobó sobre la base de un acuerdo político firmado en las postrimerías del gobierno anterior. Esta fue la

- 1 Versión revisada y actualizada del Capítulo 3 de mi libro *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- 2 Véase mi ensayo “Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica”, en F. Leal B. (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Colciencias, 1995.
- 3 Esta votación no prevista por la ley en las elecciones para cuerpos colegiados, que supuso el respaldo de la opinión pública a la propuesta de una organización de estudiantes universitarios, se efectuó en la elección presidencial de junio de 1990.

medida que inició el proceso de cambio institucional del gobierno Gaviria, centrado en la promulgación de una nueva constitución⁴.

Confirmando las tendencias de cambio surgidas un año antes, el régimen político creado por la Constitución de 1991 abrió un período de transición con perspectivas de conformar un sistema político alternativo⁵. El Presidente sintetizó el espíritu del momento con el eslogan de “el revolcón”. Uno de los aspectos destacados de este período fue la confrontación institucional por la definición de funciones, no sólo entre instituciones antiguas, sino entre éstas y las recién creadas por la Constitución, como la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la transitoria Veeduría del Tesoro. El novedoso recurso de tutela, consignado en la Carta como garantía de los derechos ciudadanos fundamentales, fue otra fuente de conflicto entre las instituciones.

La nueva Constitución no hizo cambios sustanciales a lo que la Carta de 1886 estableció en materias militares y en lo que se refiere a la seguridad nacional. La preocupación de los constituyentes por la violencia no se expresó en una reflexión sobre las instituciones responsables de enfrentarla. Se mantuvieron la conformación y las funciones de las instituciones que constituyen –según expresión de la nueva Carta– la Fuerza Pública. Solamente se reorganizó el articulado y se actualizó su lenguaje. Entre los factores que impidieron una reforma constitucional seria en el campo militar se destacan el desconocimiento que de este campo tiene la clase política y el temor del gobierno y los constituyentes a despertar susceptibilidades entre las filas castrenses. Especialmente notoria fue la prevención por parte de la gruesa representación del M-19 frente a eventuales reacciones de los militares en su contra⁶.

HACIA UNA POLÍTICA ESTATAL DE SEGURIDAD

A pesar de que se desaprovechó la oportunidad brindada por la nueva Constitución, el gobierno del presidente Gaviria adelantó reformas importantes en materia de defensa y seguridad nacional, que transformaron la tradición cimentada desde 1958. El gobierno abocó estos temas al sustraerlos por primera vez de la exclusiva responsabilidad política castrense. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una nueva estrategia de seguridad.

4 Las elecciones para asamblea constituyente se llevaron a cabo en diciembre de 1990. La Asamblea se reunió entre los meses de febrero y julio de 1991.

5 Por régimen político se entiende aquí el conjunto de normas establecidas por el Estado para regular las relaciones políticas. El sistema político, en cambio, es la manera como operan en la práctica esas relaciones.

6 Entrevistas con miembros de la Asamblea Constituyente, 1991.

En su discurso de posesión el Presidente planteó la necesidad de institucionalizar las relaciones entre civiles y militares⁷ y en su primer mes de gobierno creó la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, mediante Decreto 1874 de agosto de 1990. La creación de esta Consejería había sido propuesta en las conclusiones de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública, establecida mediante Decreto 1150 de 1989 por el presidente Barco⁸. A la nueva Consejería se le asignaron las funciones de la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de Defensa Nacional, que dependía del Ministerio de Defensa y había sido inoperante hasta ese momento⁹. La nueva dependencia quedó responsable de la definición de políticas de defensa y del manejo de los conflictos internos y externos, y de la coordinación de los planes que se elaboraran al respecto. Con la creación de la Consejería, la Presidencia asumió el papel político que siempre había tenido el Ministerio.

El gobierno trató de unificar los numerosos consejos relacionados con la seguridad, que en su mayoría eran inoperantes, tal como la mencionada Secretaría. Ni los consejos Nacional de Seguridad, Superior de Policía y Antisicarial, que tenían la función de asesorar al presidente, ni el Consejo Superior para la Defensa Nacional, ubicado en la órbita castrense, existían en la práctica. El Consejo Nacional de Seguridad era de los pocos que se reunían. Convocado por el presidente de la República, su papel generalmente se reducía a tomar medidas de emergencia frente a situaciones imprevistas de alteración del orden público, ante la carencia de políticas estratégicas de mediano y largo plazo. El gobierno de Gaviria realizó este consejo y lo hizo funcionar con una composición distinta a la fijada por las normas. Como éste era el único recurso de consulta sobre la materia que operaba al máximo nivel, el gobierno aumentó su número de miembros. Lo presidió el jefe del Estado, con la asistencia de los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia, el comandante de las Fuerzas Milita-

7 “... el Presidente de la República liderará las acciones de la Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el DAS... (...) La tarea de robustecer nuestros servicios de inteligencia (...) es inaplazable y se realizará bajo mi orientación personal. (...) La responsabilidad de hacer prevalecer la ley no es sólo de las Fuerzas Armadas, es de todos nosotros. Para asegurar un manejo integral en ese campo, crearé una Consejería de Seguridad Nacional. Esta oficina asesorará al Presidente en la coordinación de las entidades estatales ejecutoras de la política integral contra la violencia...” “El Presidente Gaviria esboza su plan de gobierno”, en *El Tiempo*, 8 de agosto de 1990, pág. 6A.

8 Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, *Informe final*, Bogotá, Centro de Publicaciones-Esap, agosto de 1990, págs. 172-174. En este Informe, la Comisión recomendaba la creación de esa Consejería Presidencial, que cumpliría las siguientes funciones: a) Consolidar y presentar la información estratégica y de inteligencia proveniente de los organismos responsables o comprometidos con la seguridad y la defensa nacional; b) Recomendar estrategias para enfrentar los problemas de orden público; c) Evaluar las diferentes alternativas de inversión en el sector de defensa nacional; d) Hacer recomendaciones al Presidente en materia de ascensos y promociones en las Fuerzas Armadas.

9 Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, “Normas para el manejo del orden público”, Bogotá, págs. 55-56.

res, el director de la Policía, el director del DAS y el consejero de Defensa y Seguridad, que actuaba como secretario. Participaron también como invitados permanentes el procurador y el fiscal general de la Nación¹⁰. Así funcionó *de facto* una organización prevista en el proyecto de ley del gobierno sobre seguridad y defensa nacional, que proponía unificar los consejos en materia de seguridad¹¹. Pero, a pesar de que este proyecto se discutió en varias legislaturas, el gobierno lo retiró en 1994 debido a que se le habían hecho modificaciones que reflejaban los intereses de los narcotraficantes. Su objetivo central era acabar con la dispersión e improvisación en el manejo gubernamental de estas materias, pero sobre todo sentar las bases para diseñar una política que tuviera continuidad¹².

Al año de gobierno, el Presidente designó al consejero de Defensa y Seguridad, Rafael Pardo Rueda, como nuevo ministro de Defensa Nacional en remplazo del general Óscar Botero Restrepo, quien había sido ratificado en el cargo al comenzar el gobierno. Por primera vez desde 1953 un civil llegaba a un ministerio que había estado a cargo de generales en servicio activo. Este fue el remezón institucional más significativo en términos políticos para los militares en más de tres décadas. Así se rompió uno de los principios con los que se diseñó el Frente Nacional y se reconoció que los problemas de la defensa y la seguridad son asuntos políticos y no militares, a pesar de que su manejo se apoya en las instituciones armadas¹³.

Una medida correlativa al nombramiento del ministro Pardo en la cartera de Defensa fue la designación de un director civil en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Este órgano de inteligencia del Estado había sido manejado principalmente por oficiales del Ejército o la Policía, en servicio activo o en retiro. El anterior director, el general de la Policía Miguel Maza Márquez, se desempeñó en ese cargo por varios años. Maza obstruyó parte de las labores del DAS al subordinar las prioridades de la institución a la confrontación abierta con el llamado Cartel de

10 Esta organización nacional se replicó a nivel regional, con el objetivo principal de elaborar los planes de seguridad de las regiones. Con el nombre de comités de orden público se mantuvieron los antiguos consejos de seguridad, más reducidos y cerrados que las nuevas organizaciones.

11 El Decreto 2134 hizo parte de los 61 decretos de modernización del Estado expedidos en diciembre de 1992. También formaba parte de ese paquete el Decreto 2162, que creó el viceministerio de Defensa Nacional, el cual no tiene competencia de mando. "Consejo único de seguridad y defensa", en *El Tiempo*, 30 de diciembre de 1992, pág. Última A; "Los decretos que modernizan el Estado", en *El Tiempo*, 5 de enero de 1993, pág. 6-A.

12 Cámara de Representantes. Proyectos de ley, en *Gaceta del Congreso*, año I, No. 51, Bogotá, Imprenta Nacional, viernes 4 de septiembre de 1992, págs. 6-8. Así continuó vigente la antigua Ley 48 de 1968 sobre seguridad y defensa nacionales, originada en el Decreto ley 3398 de 1965. Entrevista con Rafael Pardo, noviembre de 2000.

13 Una sacudida similar ocurrió en el campo de la justicia con la puesta en marcha de la llamada política de sometimiento a la justicia. Ésta dispuso la metodología de negociación del Estado con los delincuentes, que fue adoptada luego por la Fiscalía General de la Nación, quizás la institución más visible de la nueva Carta.

Medellín, pues esa lucha se le volvió un problema personal, especialmente después de los audaces atentados de los que fue víctima.

El nuevo ministro de Defensa comenzó por tratar de ganarse la confianza del estamento militar y a la vez recuperar la imagen castrense frente a la sociedad, debilitada como resultado de la poco grata confrontación contra el narcotráfico. Pardo Rueda trabajó en varios frentes para lograr esta legitimación personal e institucional. Además de restarle importancia al protocolo y las relaciones personales mediadas por la superioridad jerárquica militar, se propuso redefinir los mecanismos de toma de decisiones en defensa y seguridad, enmarcar la actividad de la fuerza pública dentro de la Estrategia Nacional contra la Violencia, mejorar la capacidad operativa militar, racionalizar el gasto público en defensa y seguridad, modernizar el Ministerio, mejorar los salarios y reformar la Policía Nacional para recuperar la confianza pública en esta institución¹⁴.

El fortalecimiento operativo promovido por el ministro Pardo se logró mediante una reforma militar. Uno de los propósitos principales de la reforma fue unificar y mejorar las labores de información e inteligencia, pues al presidente de la República le llegaban numerosos informes que interesaban más que todo a las distintas agencias que los producen¹⁵. La reforma recogió varias ideas surgidas y cambios adelantados durante el cuatrienio del presidente Barco, algunos de los cuales incluso tuvieron origen en los procesos de paz que comenzaron con el gobierno de Betancur. La continuidad de Pardo como alto funcionario de un gobierno a otro fue fundamental para la realización de la reforma. El aporte principal del gobierno de Gaviria en el campo militar fue entonces definir y cimentar varios ensayos que ya se habían propuesto o adelantado en función de mejorar la lucha antisuversiva. Algunos ejemplos son el establecimiento de unidades especiales y contraguerrilleras –en especial las brigadas móviles–, la incorporación de soldados profesionales y el apoyo logístico con tecnología actualizada. El gobierno también mantuvo y aumentó el crecimiento de los presupuestos militares para apoyar el ensanche del pie de fuerza y la renovación del equipo militar adecuado para la guerra irregular.

14 Rafael Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1996, pág. 323. La Policía Nacional fue la primera beneficiaria con el nombramiento de ministro de Defensa civil, pues con ello terminó su dependencia directa de los militares. Esta situación fue complementada con el Decreto legislativo 2162 del 30 de diciembre de 1992, en el que se eliminó el control permanente sobre la Policía por parte de los militares.

15 El general y ex ministro Óscar Botero –especializado en inteligencia– fue uno de los principales impulsores de la idea de crear el arma de inteligencia en el Ejército, que vino a acompañar en 1992 a las tradicionales de infantería, artillería, caballería e ingenieros, y fue organizada en forma de unidades de apoyo para la actividad bélica. Antes de la creación de esta arma fue organizada la Brigada de Inteligencia, identificada como vigésima, la cual tuvo problemas posteriores derivados de presuntas violaciones a los derechos humanos.

Otra reforma importante adelantada por el gobierno en materia de seguridad y defensa fue la creación, a fines de 1992, de la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación, mediante el Decreto 2167. Esta unidad fue encargada de “promover y participar en la formulación y coordinación de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión en los sectores de justicia, defensa y seguridad”. El trabajo de esta dependencia se orientó a la planificación de los gastos en materia de justicia y seguridad, y al diseño de cambios institucionales en estas materias.

La relativa fluidez con que el gobierno de Gaviria hizo cambios en la órbita militar no es fácil de entender. Pese a que la seguridad nacional es un asunto que compete a la sociedad y al Estado, las instituciones castrenses han tenido casi siempre la iniciativa en la toma de decisiones sobre la materia. Esa preponderancia militar se fundamenta en tres factores principales. En primer lugar, la vieja ideología de los militares de América Latina legitima su superioridad funcional, organizacional y ética frente al resto de las instituciones estatales, al convertirlos en guardianes naturales del Estado y defensores del orden en la sociedad. En segundo lugar, desde los gobiernos militares de los años cincuenta, la expansión de la violencia y la exclusiva iniciativa militar en materia de seguridad nacional llevaron a las instituciones castrenses a manejar de manera autónoma el orden público. Finalmente, como consecuencia de los factores anteriores y en razón del desconocimiento que hay de los asuntos militares en la sociedad, los sectores dirigentes llegaron al convencimiento de que los problemas de seguridad correspondían básicamente a la órbita castrense. Como resultado de todo esto, hacer cambios al estamento militar es un asunto de gran sensibilidad política. Sin embargo, el peso y la tradicional intransigencia castrenses habían sido debilitados desde el comienzo de los procesos de paz, pero sobre todo a partir del gobierno del presidente Barco. Ello generó una involuntaria disposición al cambio por parte de los militares, que facilitó la redefinición de sus relaciones con las autoridades civiles.

Los procesos de paz mostraron que había alternativas distintas a la vía armada para tratar los problemas de orden público, particularmente el de las guerrillas. El abandono de la lucha armada por parte del M-19 y su incorporación a la política institucional en las postrimerías de la administración de Barco, ayudó a ampliar la limitada visión de los militares. En la misma dirección obró la arremetida terrorista del narcotráfico y la respuesta armada del gobierno, ya que permitió diversificar el enemigo. También hicieron más cautelosos y flexibles a los militares sus ambiguos resultados en la lucha antisubversiva, el cuestionamiento de los organismos de derechos humanos a las acciones militares y los indicios de corrupción en las instituciones armadas¹⁶. La disposición de los militares al cambio no fue sólo en el campo político, sino también en el operativo.

16 Véase Americas Watch, *Informe sobre los derechos humanos en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1989; Americas Watch, *La 'guerra' contra las drogas en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

Las novedades implementadas durante el gobierno de Barco, las más importantes desde la época del Plan Lazo, mostraron a los militares las ventajas de formas alternativas de organización. El establecimiento de unidades especiales y contraguerrilleras, en particular las brigadas móviles, sustentadas en la flexibilidad táctica, los cuadros de mando especializados, la incorporación de soldados profesionales y el apoyo logístico con una tecnología actualizada, mejoraron la proyección operativa de la lucha antisubversiva. El significativo crecimiento de los presupuestos militares, paralelo al proceso de paz, permitió el aumento del pie de fuerza y la renovación de equipo militar liviano adecuado para la guerra irregular. A su vez, la ayuda externa para enfrentar el narcotráfico fue desviada inicialmente y en parte hacia la confrontación con las guerrillas¹⁷. Además, inquietudes gubernamentales, como la reorganización de los organismos de inteligencia del Estado, complementaron cierta disposición militar al cambio. Finalmente, el ambiente de crisis política y las perspectivas de una asamblea constituyente al comienzo del gobierno de Gaviria debilitaron el *statu quo* en casi todos los sectores sociales, incluso el militar.

El trabajo de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad se orientó hacia el seguimiento de los principales factores de violencia: guerrillas, narcotráfico y paramilitares. Por ello participó en la elaboración de la política de sometimiento a la justicia destinada a la entrega de los narcotraficantes. Pero su principal resultado fue la formulación de la “Estrategia Nacional contra la Violencia”, promulgada en mayo de 1991¹⁸. Este trabajo se apoyó en consultas interinstitucionales con los ministerios de Gobierno, Justicia y Defensa, la Procuraduría y las consejerías presidenciales de Paz, Familia y Derechos Humanos. La Estrategia reconoció la multiplicidad de formas de violencia, incluida la producida por el Estado¹⁹. Hizo un importante esfuerzo por identificar las principales relaciones sociales de este fenómeno y formuló un tratamiento para cada una de sus manifestaciones, que involucraba al conjunto del Estado. Su mayor aporte fue la unificación de criterios, que dio coherencia a la política en materia de seguridad, en contraste con la dispersión observada hasta

17 “Se desvía gringoayuda”, en *La Prensa*, 16 de septiembre de 1990, pág. 20.

18 Presidencia de la República, “Estrategia Nacional contra la Violencia”, separata de *El Tiempo*, Bogotá, mayo 1991.

19 Según el documento, existen diversas violencias, con primacía de modalidades colectivas, que incluyen la violencia política, la violencia social, la violencia de los grupos de justicia privada o paramilitares, la violencia sociocultural, la delincuencia común, la delincuencia organizada y el sicariato (que cobijan el narcoterrorismo y la violencia del narcotráfico), y la violencia por violación de los derechos humanos. Esta apreciación de múltiples violencias se apoyó, sin duda, en el análisis presentado en el libro *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988, producto de una consultoría solicitada por el gobierno de Barco al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia.

entonces. La Estrategia fue la directriz de una nueva concepción política sobre seguridad nacional²⁰.

Los temas más destacados de la Estrategia Nacional contra la Violencia en términos de la seguridad nacional fueron el militar y el de justicia. La incompetencia estatal para detentar los monopolios de la justicia y el uso de la fuerza, y la fragilidad de la gobernabilidad, tipifican la debilidad política del Estado colombiano y constituyen uno de los factores propiciadores de la violencia estructural²¹. La justicia es inoperante y las contravenciones a las normas que fijan las pautas de organización de la sociedad se mantienen en la impunidad. El Estado compite por el uso de la fuerza con las guerrillas, los paramilitares, los narcotraficantes y con la delincuencia común organizada. Ambos componentes, justicia y uso de la fuerza, son correlativos y no pueden solucionarse de manera independiente.

Según la Estrategia, para erradicar el flagelo de la violencia era indispensable hacer compatibles los objetivos generales con las particularidades regionales. Para ello era necesario comprometer a los gobernadores, los alcaldes y los consejos seccionales y departamentales de seguridad, y contar con la opinión de todos los sectores de la población. De ahí surgió el Decreto 2615 de 1991, que reformó los consejos departamentales de seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital, creó los consejos regionales de seguridad, los consejos metropolitanos de seguridad y los comités de orden público, y facultó a los gobernadores para autorizar la conformación de consejos municipales de seguridad²². Esta norma fue un aporte importante a la necesaria vinculación de las autoridades civiles a los problemas de la defensa y la seguridad.

El texto de la Estrategia menciona de paso el papel asignado al Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, como soporte para la coordinación integral de la acción estatal. Afirma que el Plan ayuda a deslegitimar la violencia debido a que los 404 municipios que atiende están ubicados en las zonas más deprimidas del país. Cabe añadir a esta

- 20 La Estrategia tuvo tres propósitos generales: garantizar el monopolio estatal del uso de la fuerza, recuperar la capacidad de la justicia para sancionar los delitos, y ampliar el cubrimiento institucional del Estado en el territorio nacional. Para ello se diseñaron cinco políticas que debían dar resultados en el mediano plazo: fortalecer la iniciativa de las autoridades regionales y locales en materia de seguridad; robustecer y modernizar la justicia; exponer los principios y los criterios para orientar la política de paz; plantear los planes y las acciones tendientes a fortalecer el Estado para afrontar los agentes de violencia, y formular las medidas específicas para la protección de los derechos humanos.
- 21 La solución de la debilidad política del Estado se colocaba así como el objetivo estratégico por excelencia para la seguridad nacional. El tema de la justicia fue incorporado desde temprano en las consideraciones oficiales sobre seguridad nacional, mediante el Decreto N° 99 del 14 de enero de 1991, llamado Estatuto para la defensa de la justicia, en el que se restablecieron las funciones de policía judicial para la Policía Nacional y el DAS.
- 22 Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, noviembre de 1992.

descripción del documento que en el afán por responder al conflicto armado interno, la Estrategia dejó de lado el contexto internacional y las eventuales amenazas en este plano. Además asumió supuestos irreales como la eficacia institucional para lograr los objetivos planteados, problema éste agravado por la ausencia de mecanismos de seguimiento de sus ejecuciones²³.

A finales de 1991, la Consejería fijó las tareas de las diferentes instancias de gobierno en el desarrollo de la Estrategia, por medio de una directiva presidencial²⁴. Entre los cinco temas centrales de la Directiva no figuraba uno de los ejes de la Estrategia, la política de paz. En su remplazo se incluyó el tema del menor y la juventud²⁵. Sin duda, faltó afinamiento, tanto en la Directiva como en la Estrategia. A pesar de estos problemas, la Directiva fue novedosa en un tema crucial: la articulación de los organismos del Estado para enfrentar la violencia. La fragmentación estatal ha sido un problema estructural consentido por mucho tiempo. Para lograr una mayor coordinación y eficacia se requerían normas que eliminaran las duplicaciones y llenaran los vacíos existentes, como la centralización de los organismos encargados de la inteligencia estratégica en el Estado, ya fueran militares, policiales o de otra índole. El proyecto de unificación de los diferentes consejos nacionales relacionados con la seguridad fue un avance en este sentido, así como también la creación de una red de consejos regionales de seguridad que permitieran mejor coordinación a nivel local.

La Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad quedó encargada de la asesoría y control requeridos para desarrollar un sentido de cooperación que sustituyera la competencia entre instituciones oficiales con propósitos afines. Pero este es un trabajo que requería tiempo y la Consejería tenía el problema de no ser una dependencia orgánica del Estado. Para lograr continuidad a la integración institucional, hubiera debido dársele carácter permanente a la Consejería. Para ello se habrían podido limitar sus responsabilidades a la función de Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de la Seguridad y Defensa Nacional, y así habría quedado encargada de la coordinación de las tareas concernientes a la seguridad. Pero el mayor obstáculo para la integración institucional fue, quizás, la inercia del papel de la autonomía relativa de los militares en el manejo del orden público. Anteriormente, los

23 Álvaro Camacho Guizado, "Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?", en *Análisis Político*, N° 21, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, enero a abril de 1994.

24 Presidencia de la República, *Responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Violencia*, Bogotá, Directiva Presidencial No. 05, 28 de diciembre de 1991.

25 La Directiva presentó cinco temas centrales, cuatro de los cuales corresponden a las grandes políticas de la Estrategia y uno aparece como nuevo. Los temas tratados por la Directiva fueron: enfoque regional de la Estrategia, fortalecimiento de la justicia, política para enfrentar los diversos agentes de violencia, servicios al menor infractor y contraventor y política de juventud, y defensa y promoción de los derechos humanos.

ministros militares informaban a los presidentes de sus planes y éstos casi siempre daban el visto bueno sin objeción. En las regiones ocurría algo similar entre los comandantes militares y los gobernadores y alcaldes. Cada vez que se alteraba el orden público, las autoridades civiles llamaban a las instancias militares para que éstas decidieran y actuaran. Además, los comandantes militares regionales dependen de sus superiores jerárquicos y apenas comparten con las autoridades civiles la información que consideran pertinente. Ellas casi siempre se limitan a acatar, por ignorancia, tradición y conveniencia electoral, las decisiones militares. No tienen capacidad de discusión política sobre planes militares y mantienen la reverencia oficial ante los uniformes²⁶.

El gobierno también buscó el fortalecimiento de la justicia en el proyecto que presentó a la Asamblea Constituyente al inicio de sus sesiones. El principal cambio institucional en materia de seguridad que introdujo este organismo en la Constitución fue la creación de la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación. También merece mencionarse la acción de tutela, que permite la protección individual de los derechos fundamentales señalados en el Título II de la Constitución²⁷. La Corte Constitucional se instituyó para decidir la constitucionalidad de las normas de mayor jerarquía (leyes, reformas constitucionales, convocatorias a constituyente, decretos leyes, decretos legislativos y proyectos de ley objetados por el Ejecutivo). Con la creación de la Fiscalía General supuestamente se cambió el sistema inquisitivo por el llamado sistema acusatorio, con el propósito de darle a la justicia mecanismos preventivos frente a la delincuencia organizada de todo tipo (guerrilla, narcotráfico, paramilitares, delincuencia común). La nueva concepción buscó perseguir en forma permanente a los actores que delinquen, más que ocuparse de sus delitos. La misma lógica guió los decretos gubernamentales promulgados en el gobierno de Barco que crearon los estatutos de defensa de la democracia y de la justicia y también lo que se llamó la política de sometimiento a la justicia.

Dado que el gobierno de Barco culminó en medio del terrorismo generado por el narcotráfico y apenas con uno de los grupos guerrilleros en proceso de integración a la vida civil, era necesario crear un clima adecuado para consolidar el nuevo sistema institucional de justicia. Para ello el gobierno de Gaviria puso en marcha desde su

26 Entrevistas con autoridades civiles y eclesiásticas regionales, septiembre de 1992. La presencia coactiva de los frentes guerrilleros en las regiones era el factor destacado en la controversia entre políticos y autoridades civiles y militares. Los gobernadores y alcaldes se vieron coartados ante el temor del gobierno central a que éstos adelantaran por su propia cuenta los llamados diálogos regionales con los grupos guerrilleros.

27 Véase Alfredo Manrique Reyes, *La Constitución de la nueva Colombia*, Bogotá, Cerec, segunda edición corregida y aumentada, 1991, págs. 14-52. La acción de tutela es un mecanismo que obliga a una actualización permanente de la Constitución, y le brinda a la ciudadanía un medio exclusivo para confrontar las decisiones estatales.

inicio la política de sometimiento a la justicia, que pretendía neutralizar el narcoterrorismo, la delincuencia con mayor capacidad de desestabilización²⁸. La estrategia de sometimiento consistió en la creación de un conjunto de incentivos jurídicos y de garantías que posibilitaran la entrega de los delincuentes a la justicia para que pudieran ser juzgados y sancionados. Las disposiciones gubernamentales señalaban un conjunto de derechos y prerrogativas para quienes se sometieran voluntariamente a la justicia, confesasen sus delitos y cooperaran con las investigaciones. Ejemplo de tales prerrogativas son la rebaja y la acumulación de penas, las condenas de ejecución condicional para ciertos delitos, y la acumulación de procesos y penas máximas de treinta años. También se ofrecieron incentivos a quienes proporcionen información eficaz, oportuna y útil, como el pago de recompensas²⁹. Además, se adoptaron mecanismos establecidos por el gobierno anterior, como los jueces y tribunales de orden público y los procedimientos para proteger la identidad de jueces, testigos e intervinientes en los procesos. Estos procedimientos penales fueron una adaptación a las peculiaridades de la investigación y juzgamiento de la nueva delincuencia organizada³⁰. La metodología utilizada fue recogida por la Fiscalía una vez iniciadas sus labores a finales de 1991, con lo cual se le dio carácter permanente a esta política.

Los anteriores fueron los principales cambios normativos sobre seguridad nacional promulgados durante el gobierno del presidente Gaviria, los cuales fueron aprobados básicamente en la primera mitad de su mandato. A pesar de su importancia y profundidad, en las decisiones políticas del gobierno se mantuvo la visión castrense sobre la seguridad nacional, y por consiguiente la subordinación de este asunto al campo militar. Con la puesta en marcha de la Estrategia Nacional contra la Violencia no varió mucho la esencia del tratamiento de los conflictos armados. Las normas no lograron cambiar la mentalidad de las autoridades civiles, ni impartirles el conocimiento para que evaluaran y decidieran en términos políticos las acciones militares.

28 La política de sometimiento a la justicia está en la primera de las cuatro políticas de la Estrategia Nacional contra la Violencia. Desde el inicio del gobierno hubo gran polémica sobre el particular. Véase, por ejemplo, "Gobierno pone en marcha rescate a la justicia. Unánime respaldo al decreto", en *El Tiempo*, 7 de septiembre de 1990, pág. 1-A; "No somos delincuentes comunes: Iván Duque. Autodefensas rechazan el decreto presidencial", en *El Tiempo*, 10 de septiembre de 1990, pág. 1-A; "Decreto de rebaja de penas es constitucional: Procurador", en *El Tiempo*, 28 de octubre de 1990, pág. 1-A; "Varias conquistas policiales asustan desde ya a los jueces", en *El Tiempo*, 1 de noviembre de 1990, pág. 3-A; "Vuelco en lucha antiterrorista", en *El Tiempo*, 21 de noviembre de 1990, pág. 1-A.

29 Sobre este tema véase "Itinerario de la primera entrega de Pablo Escobar", en *El Tiempo*, 29 de julio de 1992, pág. 10-A.

30 Las disposiciones jurídicas atinentes a esa estrategia fueron consignadas en los decretos 2047, 2372 y 3030 de 1990, y en los decretos 303 y 1303 de 1991. El Decreto 2265 de 1991 le dio a estas normas carácter permanente.

Sin duda, hubo mejor comunicación entre militares y civiles, pero ello no implicó mayor capacidad de decisión civil en el campo operativo. A pesar de la tradición antimilitarista de las élites, el peso de varias décadas de violencia y el papel que los militares han cumplido como escudos protectores del sistema político, inhibieron a los funcionarios civiles para cualquier confrontación con los sectores castrenses. En esas circunstancias y con la carencia de normas de seguimiento y control de los objetivos de la Estrategia y de los medios operativos para llevarlos a cabo, se impuso la línea dura planteada en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública, expedido en diciembre de 1991. Este Plan desconocía los avances democráticos postulados por la nueva Constitución, así como las políticas presentadas en la Estrategia³¹. Así se fueron al traste los anhelos gubernamentales y de varios sectores de la sociedad de poner en práctica una nueva visión sobre seguridad nacional en el país.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA PRÁCTICA

En su discurso de posesión, el 7 de agosto de 1990, el presidente Gaviria mencionó la posibilidad de darle tratamiento político a las guerrillas³². Ello suponía la continuación del proceso iniciado en los años finales del gobierno anterior. Con el inicio del gobierno empezaron las conversaciones con los grupos guerrilleros Ejército Popular de Liberación, Epl, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Prt, y el indígena Quintín Lame. En octubre, el Ejecutivo acogió algunas propuestas de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar³³, como la conformación de una comisión de veeduría internacional, la adopción del Protocolo II adicional a los acuerdos de Ginebra sobre el Derecho Humanitario y la integración de una comisión de notables para elaborar una agenda tentativa de negociaciones. Pero el gobierno mantuvo la exigencia del cese de las acciones violentas para iniciar las negociaciones³⁴.

31 Camacho Guizado. "Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?, en *Análisis Político...*

32 "A lo largo de su historia, Colombia ha apelado a las soluciones políticas una y otra vez para hacerle frente a la rebelión armada y al alzamiento. Ellas serán preservadas para los grupos guerrilleros que se acojan al sentimiento mayoritario de la nación: acabar con la violencia. El diálogo es una concesión que la sociedad civil hace a los violentos. Es útil cuando los alzados en armas aceptan que no puede ser un escenario para su protagonismo político, cuando sirve (...) para buscar su desmovilización y desarme, y su vinculación a la sociedad, con el fin de que puedan perseguir sus objetivos políticos por medios pacíficos". "El presidente Gaviria esboza...", en *El Tiempo*, 8 de agosto de 1990, pág. 6A.

33 La Coordinadora Nacional Guerrillera, Cng, fue creada en 1985, tras romperse los acuerdos de tregua con el Movimiento 19 de Abril, M-19, y con el Epl. A estos grupos se unieron el Ejército de Liberación Nacional, Eln y el Ricardo Franco, disidencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc. En 1987, luego de una reunión en La Uribe, Meta, entre dirigentes de las Farc, el M-19, el Epl, el Eln, el Prt y el Quintín Lame, se creó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, Cgsb. Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994:...*, pág. 109.

34 Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Paz, marzo de 1992.

A pesar de esos pasos encaminados hacia una solución política, el 9 de diciembre, día de las elecciones para la Asamblea Constituyente, el Ejército se tomó Casa Verde, el cuartel general de las Farc. El operativo fue en parte una respuesta a varios asaltos hechos por las guerrillas en noviembre. Ese mes el Ejército también había ejecutado un operativo contra un cuartel guerrillero en cercanías de Casa Verde³⁵. Aunque parece que la fecha de la toma no fue premeditada, fuentes militares explicaron que la escogencia del día respondió a la ventaja de utilizar el factor sorpresa. Señalaron, además, que era mejor acabar con el mito de Casa Verde antes de que avanzara demasiado un ambicioso plan de fortalecimiento de las Farc, conocido de antemano por los servicios de inteligencia. Por su parte, funcionarios del gobierno indicaron –con racionalidad *ex post*– que si la operación se hubiese hecho antes de las elecciones para la Constituyente, habría sido considerada como una presión indebida sobre el proceso electoral, y si hubiese sido hecha después, se habría tomado como una retaliación ante el buen resultado del M-19 en los comicios que anticipaban las encuestas. Argumentaron, además, que era necesario debilitar a las guerrillas con miras a eventuales negociaciones, y que había que evitar negociar en ese territorio, puesto que ello le habría dado ventaja y legitimidad a la guerrilla³⁶.

La operación, cuyo propósito era desestabilizar la organización guerrillera quitándole su centro político, se había planeado muchas veces. Pero, por sus alcances, necesitaba del aval del Presidente. En sus discursos, poco antes de la toma, Gaviria expresó que “para cumplir con el deber no hay que pedir permiso” y que “no hay territorios vedados a la presencia de la Fuerza Pública”. Con eso el Presidente se lavó las manos.

Con la toma de Casa Verde el gobierno subordinó su visión política a los intereses castrenses de corto plazo. La operación sólo logró la ocupación del lugar y la satisfacción militar de haber recuperado la soberanía interna luego de siete años de tener vedado ese sitio como resultado de la inercia de los acuerdos de cese del fuego de 1984. A mediano plazo se perdió cualquier ventaja alcanzada, dada la ofensiva lanzada por la Coordinadora Guerrillera a partir del mes de enero de 1991. Tras el fracaso del supuesto objetivo militar de exterminar el Comando de las Farc, el Ejército se vio en la necesidad de acosar a las guerrillas en búsqueda de triunfos para resarcir su pérdida de imagen. El Ejecutivo no tuvo más remedio que compartir esta iniciativa. La ofensiva guerrillera alcanzó su punto máximo en febrero cuando se inauguraba la Constituyente. Por todos los medios se hacían críticas a la incapacidad militar para contener los ataques de las guerrillas. Bajo esas circunstancias adversas,

35 “Implacable cacería a las Farc”, en *El Tiempo*, 15 de noviembre de 1990, págs. 1-A y 3A; “Casa Verde no fue una equivocación”, en *El Tiempo*, 17 de febrero de 1991, págs. 2B-3B.

36 Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Paz... La larga existencia de Casa Verde había sido un factor de contención, un arma de coacción que los dos gobiernos anteriores usaron, aunque no muy hábilmente, para dosificar las acciones guerrilleras.

el gobierno anunció su disposición al diálogo incondicional³⁷. Tras acordar que Cravo Norte, Arauca, sería el lugar para iniciar las conversaciones y establecer una agenda de problemas que serían discutidos en el exterior del país, la ofensiva guerrillera descendió.

Las conversaciones adelantadas en Caracas a mediados del año se estancaron por la dificultad de llegar a un acuerdo de cese al fuego. Ello coincidió con la finalización de la Asamblea Constituyente y la promulgación de la Constitución de 1991 en el mes de julio. Sobrevino un nuevo escalamiento de las acciones guerrilleras de sabotaje, que mostraron el menosprecio de la subversión por la nueva Carta. El gobierno exigió entonces llegar a un acuerdo sobre cese del fuego como condición para proseguir con las conversaciones. Pero, luego de un atentado del ELN al último presidente del Congreso revocado por la Constituyente, el gobierno suspendió en octubre la posibilidad de negociar por el resto del año.

La reanudación de las conversaciones, pactada para febrero de 1992 entre el gobierno y la Coordinadora Guerrillera, no pudo llevarse a cabo dada la crisis política en Venezuela, generada por el intento de golpe de Estado al presidente Carlos Andrés Pérez. Sin embargo, las acciones guerrilleras disminuyeron ante el nombramiento del ex ministro Horacio Serpa Uribe como nuevo consejero³⁸, el acuerdo para trasladar la mesa de negociaciones a México y la disposición gubernamental a discutir de entrada puntos de la agenda diferentes al cese del fuego. La reanudación de las conversaciones despertó esperanza en distintos sectores sociales del país, hasta que se produjo el secuestro por parte de la guerrilla del anciano ex ministro Argelino Durán, quien murió en cautiverio. A partir de ese momento el gobierno endureció su posición, al punto que el proceso entró en un prolongado receso. En el segundo semestre de 1992 se desató de nuevo la competencia guerrillera entre Ejército y guerrillas. Las dos brigadas móviles del Ejército fueron destinadas en forma permanente a combatir los comandos centrales de las Farc y el Eln, y la Coordinadora aumentó el sabotaje a oleoductos y las emboscadas a unidades de la Fuerza Pública, principalmente de la Policía. La renuncia del consejero Serpa al inicio del mes de octubre fue una clara señal de la dificultad para reanudar el diálogo.

Durante la mayor parte del proceso mencionado, la política de sometimiento a la justicia había tenido poco que ver con la de paz. El primer logro de esa política fue la entrega de un delincuente en octubre de 1990. En diciembre del mismo año se entregó Fabio Ochoa y en febrero de 1991 su hermano Juan David. Estos dos miembros

37 “Casa Verde: el contragolpe”, en *El Tiempo*, 13 de enero de 1991, pág. 6A; “Viraje en la política de paz del gobierno”, en *El Tiempo*, 10 de febrero de 1991, pág. 3A.

38 Por su trayectoria, Horacio Serpa Uribe representaba en ese entonces para las guerrillas un político en quien podían confiar. Fundador del Frente de Izquierda Liberal Auténtico, Fila, en Santander, había defendido la causa popular y venía de conformar el triunvirato que presidió la Asamblea Constituyente.

del cartel de Medellín fueron los primeros narcotraficantes de importancia en acogerse a la política de sometimiento. En el mes de mayo de 1991 comenzaron las comunicaciones entre los abogados del *capo* Pablo Escobar Gaviria y los funcionarios del gobierno. El sometimiento de este delincuente era la principal meta gubernamental y cumplirla sería la prueba del éxito de las nuevas medidas. Por ese motivo y con el fin de lograr una perfecta coordinación de las instancias involucradas en la política de sometimiento, se acordó una reunión semanal de un destacado grupo de funcionarios encabezado por el Presidente de la República³⁹.

Aunque el gobierno afirmaba que, a diferencia de las iniciativas de paz con las guerrillas, la política de sometimiento no estaba basada en la negociación, las comunicaciones entre los abogados de Escobar y los funcionarios fueron de hecho una negociación. Eso no es raro si se tiene en cuenta que esa política se basaba en el reconocimiento implícito de la debilidad de la justicia frente a la capacidad desestabilizadora del narcotráfico⁴⁰. Para la entrega de Pablo Escobar, sus apoderados exigieron que ni la Policía ni el Ejército entraran en las dependencias del penal propuesto para su reclusión –situado en el municipio de Envigado y denominado coloquialmente La Catedral– y que el personal de vigilancia y su director fueran oriundos de Antioquia. El Ejecutivo respondió, a través de los directores de Instrucción Criminal, que la inexistencia de zonas desmilitarizadas no implicaba que la Fuerza Pública entraría en el penal⁴¹. Luego de un complejo proceso, el 19 de junio de 1991 se entregaron, con gran despliegue informativo, Pablo Escobar y varios miembros de su organización.

Tras la entrega de Escobar el gobierno tuvo un gran argumento en contra de quienes cuestionaban la política de sometimiento a la justicia: el narcoterrorismo había sido controlado casi totalmente y el *capo* más importante estaba tras las rejas. Pero el 20 y el 21 de julio de 1992 se produjo el acontecimiento que quizás tuvo mayor impacto político durante el gobierno de Gaviria: la fuga de Pablo Escobar de

39 El grupo incluía al ministro de Justicia, el procurador general de la Nación, el comandante general de las Fuerzas Militares, el director de la Policía Nacional, el director nacional de Instrucción Criminal, el fiscal general de la Nación, el director del DAS, el presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el director del Tribunal Superior de Orden Público, el secretario jurídico de la Presidencia de la República, el consejero presidencial para Asuntos Internacionales y el consejero presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional. Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Defensa y...

40 En julio de 1992, en el documento “Proceso de sometimiento a la justicia de Pablo Escobar”, el gobierno afirmaba que “cuando ya se había iniciado la última campaña presidencial, el narcoterrorismo alcanzó una magnitud tal que se convirtió en la principal amenaza contra nuestra democracia”.

41 *Ibid.* Al respecto, son ilustrativas las afirmaciones que hace el coronel (r) Augusto Bahamón Dussán en su libro *Mi guerra en Medellín*, Santafé de Bogotá, Intermedio Editores, 2a. edición, 1992, pág. 137: “Desde que estaba en construcción, nosotros sabíamos que el propósito de la cárcel era albergar a Pablo Escobar Gaviria y sus ‘Extraditables’, tal como sus abogados lo habían pactado con los representantes del gobierno”.

la cárcel de “máxima seguridad”. Mediante un diluvio informativo la sociedad colombiana conoció en detalle las inconsistencias y fallas oficiales que facilitaron la fuga. La mayor parte de los problemas se debieron a la improvisación y la falta de coordinación de los organismos del Estado relacionados con la política de sometimiento a la justicia. Las principales fallas se presentaron en los ministerios de Justicia y Defensa. La más protuberante fue la incomunicación en el Ministerio de Justicia. Hubo una especie de diálogo de sordos entre los ministros que pasaron por esa cartera⁴², sus viceministros, los directores de prisiones, los directores de la cárcel de Envigado y la guardia penitenciaria. Quienes supieron acerca de la inseguridad de La Catedral y la libertad de los detenidos para decidir sobre sus comodidades, comunicaciones, tenencia de armas, entradas y salidas de la cárcel, lo ocultaron por negligencia o por soborno. La fuga de La Catedral también puso en evidencia las fallas en las comunicaciones y ejecuciones de las órdenes impartidas en el operativo militar del 20 y 21 de julio de 1992⁴³. Por este motivo fue destituido el comandante encargado de la Fuerza Aérea. El jefe del Estado Mayor Conjunto intervino en forma destacada sin estar en la línea de mando, y entre el Comando del Ejército y el de la IV Brigada en Medellín no hubo claridad con respecto al operativo. Pero lo peor fue la descoordinación entre los funcionarios civiles y los militares⁴⁴.

A causa de la debilidad de la administración de justicia, la corrupción oficial y la alta capacidad de soborno del narcotráfico, los militares se vieron involucrados directamente en la política de sometimiento a la justicia. Fue una muestra más del prolongado e indiscriminado uso de las instituciones castrenses en tareas ajenas a sus quehaceres profesionales por parte de los gobiernos. Pero los militares también contribuyeron a este resultado, pues su ideología, sustentada en el patriotismo, la honestidad, la organización y la eficiencia, estimuló la decisión del gobierno de inmiscuirlos en el problema. Paradójicamente, su participación demostró que no son inmunes a la corrupción. A la IV Brigada se le encomendó la seguridad externa de la cárcel de Envigado, sin que tuviera que ver directamente con lo que ocurría dentro, pues el control interno le correspondió al Ministerio de Justicia. Esa situación de círculos concéntricos independientes hacía engorrosas las comunicaciones sobre órdenes y

42. La rotación de ministros de Justicia fue la más alta del gabinete desde que emergió el narcotráfico en 1984.

43. Sobre este tema, véase “Operativo militar realizado el 20 y 21 de julio”, documento interno del Gobierno.

44. El comandante encargado de la Fac que fue destituido calificó de “despelote” el operativo. “El general Monsalve habla en el debate del Senado por la fuga de Escobar. Las órdenes a la Fac, un despelote”, en *El Tiempo*, 30 de septiembre de 1992, pág. 11A. Luego de una investigación, la Procuraduría conceptuó que el gobierno nacional sabía que Pablo Escobar tenía control de la cárcel, que la guardia municipal le sería fiel a él hasta el final y que varios uniformados de la IV Brigada estaban bajo sus órdenes. “La Catedral: todos se equivocaron”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 1993, pág. 7-C.

decisiones, y si éstas se agilizaban se corría el riesgo de cometer errores, como sucedió varias veces⁴⁵. Por otra parte, arguyendo incompetencia de los civiles, en la Dirección de Prisiones y en la dirección de la cárcel de Envigado se nombró a militares en servicio activo para que cumplieran funciones puramente policivas. Finalmente, el operativo militar del 20 y 21 de julio, que precipitó la fuga de Escobar, fue una decisión que militarizó aún más un problema ajeno a la órbita castrense⁴⁶.

Con el escándalo nacional e internacional que provocó la fuga de Escobar⁴⁷, quedó al descubierto el carácter de negociación de la política de sometimiento a la justicia, la ineficacia administrativa de las instituciones involucradas y la infinita capacidad de corromper del narcotráfico. Pero la gravedad de la fuga radicó en el fracaso de la política de sometimiento. Esa política buscó controlar en el corto plazo el terrorismo derivado del narcotráfico, sin sustituir las acciones policivas, con el fin de permitir el robustecimiento de la justicia. Ante las críticas recibidas luego de la fuga de Escobar, el presidente Gaviria tuvo una actitud vergonzante, pues negó el principio de negociación sobre el que fue estructurada esa política⁴⁸. Otra falla fue la manera contradictoria como manejó la situación. El Presidente insistió en la vigencia de la política de sometimiento, debido a que era estratégica para la seguridad nacional, pero puso precio a las cabezas de los fugitivos y exigió su entrega incondicional. Conformó el Comando Especial Conjunto, conocido como “Bloque de Búsqueda”, una unidad con gran apoyo logístico, dependiente de los altos mandos, compuesta por 600 efectivos entre militares y policías, muchos de ellos entrenados en Estados Unidos, y con apoyo de varios organismos de seguridad de ese país. De esta forma, arreciaron los operativos contra los fugitivos, con el resultado inmediato de varios delincuentes muertos. Volvieron a entregarse varios de los lugartenientes de Escobar para abrirle camino a su jefe, pero el endurecimiento gubernamental frustró el sometimiento del *capo*. El entusiasmo represivo se entremezcló con el fragor de la “guerra” con las

45 Véase “Los sistemas de seguridad de la cárcel de Envigado”, documento interno del Gobierno. El coronel Bahamón Dussán, jefe del Estado Mayor de la IV Brigada, fue el primer oficial retirado del servicio activo a causa de ese problema. Sobre el particular afirma: “De soldados, merced a la debilidad de unos cuantos, pasamos a ser carceleros”. *Mi guerra en Medellín...*, pág. 140.

46 Fuera del error de la militarización, hubo otros en la ejecución militar del operativo, como los del comandante de la IV Brigada. “Gaviria en audiencia con senadores. ‘Pardo Ariza no cumplió órdenes’”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 1992, págs. 1A. y 3A.

47 El Senado buscó sacar provecho político de la situación, a costa de crear otros problemas: el debilitamiento de la política de control militar por parte de las autoridades civiles fue una consecuencia importante de los debates contra el Ministro de Defensa.

48 El carácter de negociación de la política de sometimiento a la justicia fue el anticipo del método con que comenzó a operar la nueva institución de la Fiscalía a finales de 1991. En agosto del año siguiente, el Ejecutivo pudo darse el lujo de negar la esencia de tal política, puesto que la negociación ya había sido asumida por la Fiscalía. Fue una manera poco digna de salirle al paso a la lluvia de críticas moralistas al gobierno ante el escándalo desatado.

guerrillas, atizada ya por la dificultad de tomar medidas distintas a las militares. Confluyeron, así, bajo el mismo tratamiento indiscriminado oficial, guerrillas y narcotráfico (al menos el cartel de Medellín).

En medio de los encuentros armados entre guerrillas y gobierno, el ELN anunció en septiembre de 1992 una ofensiva. Al aumento de sabotajes por parte de la Coordinadora Guerrillera, el gobierno respondió con la declaratoria del estado de conmoción interior por 90 días que podían prorrogarse. Además, renovó la cúpula militar para dar nuevos alientos a la “guerra” y presionó al Congreso, sin éxito, para que aprobara un proyecto de reglamentación de la nueva figura de excepción constitucional⁴⁹. La declaratoria oficial de “ofensiva permanente” y la calificación de bandoleros y facinerosos a los guerrilleros, ratificaron el tratamiento como delincuentes comunes que se les estaba dando. Con ello, el gobierno no sólo puso en evidencia las tendencias de bandolerización de la subversión que venían de tiempo atrás, sino que las llevó a su límite. La indignación ciudadana por la práctica guerrillera del secuestro y por la inseguridad reinante debilitaron la serenidad oficial que aún quedaba y facilitaron la creciente perpetración de actos de sabotaje por parte de la Coordinadora. Este comportamiento resultaba de la dificultad de ver alternativas de acción política. La “guerra integral”, como se llamó a la confrontación simultánea con el narcotráfico y las guerrillas, llevó, a finales de 1992, a la “militarización de la política y la bandolerización de la guerra”⁵⁰.

El problema más persistente en materia de seguridad que tuvo el gobierno durante 1993 fue la persecución de Pablo Escobar. El Bloque de Búsqueda fue noticia permanente debido a los frecuentes y espectaculares operativos de allanamientos, capturas y muertes. Pero no se daba con el paradero del fugitivo más famoso en la historia nacional. Luego de un largo acoso y de un corto pero sangriento lapso en que se reprodujo el terrorismo urbano del segundo semestre del año anterior, en marzo revivió el optimismo. Bajo el titular “Escobar se desmorona”, un periódico informó que “en los últimos siete meses se han adelantado ocho mil operaciones, con el resultado de la muerte de seis importantes terroristas y 200 sicarios, la captura de cuatro reconocidos delincuentes y la entrega de otros doce”⁵¹. Sin embargo, el fiscal general

49 “No hay espacio para diálogo: Mingobierno”, en *El Tiempo*, 22 de octubre de 1992, págs. 1-A, 4-D y 1-E; “Mindefensa: la guerra no es sólo de militares”, en *El Tiempo*, 29 de octubre de 1992, págs. 1-A y 6-A; “Remezón en FF.MM.”, en *El Tiempo*, 13 de noviembre de 1992, págs. 1-A y 3-A.

50 El término es de Gonzalo Sánchez Gómez. “Guerra y política en la sociedad colombiana”, en *Análisis Político*, N° 11, Bogotá, septiembre a diciembre de 1990. El cartel de Medellín fue especialmente cruel con la Policía Nacional: entre septiembre de 1992 y diciembre de 1993 fueron asesinados 317 miembros de esa institución. En 1990 ya habían sido asesinados 420.

51 “Las bombas no nos detendrán”, en *El Tiempo*, 23 de enero de 1993, pág. 1-A; “Escobar se desmorona”, en *El Tiempo*, 7 de marzo de 1993, págs. 7-A y 14-A. A la persecución de Escobar contribuyó el grupo paramilitar “Los Pepes” (Perseguidos por Pablo Escobar) compuesto por narcotraficantes competidores del delincuente y organizado por el jefe paramilitar Fidel Castaño

de la Nación, Gustavo De Greiff, criticó duramente al Bloque de Búsqueda por su ineficacia. En respuesta recibió el vehemente rechazo de los altos mandos castrenses⁵². Siete meses después, en octubre, ante el fracaso de otro publicitado operativo, surgieron críticas por los altos costos del Bloque de Búsqueda. En marzo anterior, el Director de la Policía informó que el gobierno había pagado más de seis mil millones de pesos a testigos por el suministro de información relacionada con Escobar. Y en octubre, tras cerca de catorce meses de actividad, los gastos de esta unidad superaban los diez mil millones de pesos⁵³. La embarazosa situación provocada por la larga persecución a Escobar y la lluvia de críticas generaron gran desgaste en el gobierno. No obstante, era indudable que el aparato defensivo del *capo* había sufrido grave deterioro.

En una inesperada acción, el dos de diciembre, Pablo Escobar fue muerto en Medellín por un grupo del Bloque de Búsqueda. El despliegue noticioso, no sólo nacional sino internacional, estuvo acompañado por una actitud triunfalista del gobierno, que de esta manera expresaba la liberación de un lastre que lo había limitado durante diecisiete meses. Se contrarrestaba así la larga ineficacia y los altos costos económicos y en vidas de la operación armada más publicitada de la vida contemporánea del país⁵⁴.

Quizás la consecuencia más importante de la muerte de Escobar fue la remoción del mayor obstáculo político para que el gobierno pudiera evaluar la verdadera dimensión del narcotráfico en lo que respecta a la seguridad nacional. El gobierno reiteró la necesidad de fortalecer la política de sometimiento a la justicia para narcotraficantes y todo tipo de delincuencia organizada, sobre la base de la negociación con la Fiscalía y de acuerdo con la ley de reforma al Código de Procedimiento Penal aprobada por el Congreso en el mes de octubre, que le daba carácter permanente a esa política. Se quedó a la espera de la entrega de los miembros del denominado cartel de Cali, principal beneficiario económico de la guerra contra Escobar, al punto que su ayuda encubierta fue fundamental para lograr su muerte. Por otra parte, la

(Continuación Nota 51)

para liquidar a Escobar, a quienes, pese a la publicidad que recibieron, el gobierno no les prestó atención durante los primeros meses de sus acciones. "Muerte de abogados enfrió posible entrega de Escobar", en *El Tiempo*, 20 de abril de 1993, pág. última B.

52 "Carta de la cúpula militar al Fiscal. Cuestionan a De Greiff", en *El Tiempo*, 26 de marzo de 1993, pág. 1-A.

53 "Escobar se desmorona", en *El Tiempo*, ...; Noticiero QAP, 12 de octubre de 1993.

54 Véase *Cambio 16*, N° 26, diciembre 6-13 de 1993. Parte importante del éxito del "bloque de búsqueda" se debió a la colaboración criminal y encubierta prestada por su competidor, el cartel de Cali, y por el grupo de los Pepes. "Cronología", en *Síntesis'95. Anuario social, político y económico de Colombia*, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Fundación Social, 1995, pág. 203. Así mismo, fue definitivo para doblegar al *capo* el apoyo millonario del gobierno norteamericano a través de la DEA, la CIA y la Delta Force. Véase "Killing Pablo", en *Semana*, N° 967, noviembre 13-20 de 2000.

capacidad represiva del Estado parecía volcarse sobre la llamada subversión, a pesar de que el gobierno decidió mantener, e incluso ampliar, el Bloque de Búsqueda, con el fin de intimidar en varias regiones a grupos de narcotraficantes. Además, ante el recrudecimiento de la violencia política en la región de Urabá, el Ejecutivo creó la XVII Brigada del Ejército⁵⁵. Sin embargo, no se adoptó medida alguna con respecto a los grupos paramilitares financiados por el narcotráfico.

LA CONMOCIÓN INTERIOR Y LA LEY DE ORDEN PÚBLICO

El recurso jurídico más importante que utilizó el gobierno para salir del atolladero en que se vio metido con la fuga de Escobar y el fracaso de las negociaciones con la guerrilla fue el estado de conmoción interior. Ese recurso, consignado en la nueva Constitución, había sido usado en julio de 1992, pero tan sólo por unos pocos días. En cambio, a principios de noviembre, ante una masacre de policías a manos de la guerrilla, el gobierno buscó fortalecer la “ofensiva permanente” y la “guerra integral” con la declaratoria del estado de conmoción interior por los 90 días prorrogables que permite la Carta. En febrero de 1993 extendió el estado de excepción por otros tres meses para mantener vigentes los 23 decretos de excepción recién expedidos y decretar otros seis adicionales⁵⁶. El gobierno volvió a prorrogar el estado de conmoción interior en mayo, última extensión ininterrumpida permitida por la Constitución, que además requiere de la autorización del Senado. En agosto, el gobierno se vio obligado a levantar formalmente el estado de excepción, aunque hizo efectiva la posibilidad de extender por otros 90 días la vigencia de los 36 decretos expedidos bajo la excepcionalidad que no habían sido declarados inconstitucionales.

El gobierno proclamaba el éxito de su política de orden público, afirmando que durante la vigencia de la conmoción interior habían muerto 760 guerrilleros y habían

55 “Tendrá 3.000 hombres bajo su mando. Listo comandante militar de Urabá”, en *El Tiempo*, 14 de diciembre de 1993, pág. 13-A; “Nuevos contingentes para la Costa y Caldas. Bloque de Búsqueda se va ahora al Valle”, en *El Tiempo*, 18 de diciembre de 1993, págs. 1-A y 6-A; “Con 3.000 hombres arranca la XVII Brigada en Urabá. Hay 700 guerrilleros rondando a Urabá”, en *El Tiempo*, 22 de diciembre de 1993, pág. 14-A.

56 Los decretos incluyeron medidas que iban desde el ofrecimiento de inmunidad a los delatores que contribuyan a la captura de los líderes de la subversión y los carteles de la droga, y el otorgamiento de funciones de policía judicial a los miembros de las Fuerzas Militares, hasta la sanción de alcaldes y gobernadores por contrariar la exclusividad presidencial en el manejo del orden público, la regulación de las informaciones en los medios de comunicación y el estricto control a los contratistas del Estado para neutralizar las líneas de suministro financiero de las guerrillas. “Hacia una política criminal”, en *El Tiempo*, 7 de febrero de 1993, pág. 3-A. La Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto que otorgaba funciones de policía judicial a los militares, lo que provocó su protesta, con el argumento que las Fuerzas Militares se veían debilitadas para combatir el terrorismo. “Ante decisión de la Corte Constitucional”, *El Tiempo*, 10 de febrero de 1993, pág. 6-A.

sido capturados 1.860, entre quienes figuraban más de 20 comandantes de frente. En cuanto al narcotráfico, señalaba que se habían efectuado 10.000 allanamientos contra el cartel de Medellín y habían muerto o se habían sometido o capturado los más importantes lugartenientes de esa organización⁵⁷. Pero el gobierno advirtió que para continuar con los logros obtenidos con el régimen de excepción se requería que el Congreso discutiera con prontitud el proyecto de ley de orden público, que buscaba convertir en legislación permanente la mayor parte de las medidas adoptadas durante la vigencia de la excepción constitucional.

Ante la demora en el estudio de ese proyecto de ley por parte del Congreso, a comienzos de octubre el Ejecutivo le envió mensaje de urgencia al Legislativo. El gobierno inició así la defensa de la propuesta frente a las fuertes críticas de varios congresistas. El fiscal general Gustavo De Greiff apoyó la defensa en lo relacionado con las normas de sometimiento a la justicia⁵⁸. En sus críticas, los congresistas argüían que no se podían volver permanentes normas que por su misma naturaleza debían ser transitorias, que la perpetuación de medidas de corte marcial negaba la esencia de los derechos consagrados por la nueva Constitución y que la negociación de penas con los *capos* eran injustas con la mayoría de los procesados que no tenía esa oportunidad. La Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo habían hecho las mismas críticas⁵⁹. El resultado fue la no aprobación de la Ley de Orden Público en ese momento. El cambio operado con la nueva Carta era evidente, ya que la práctica periódica de volver permanentes los decretos expedidos bajo la vigencia del estado de sitio había sido una regla de oro incuestionable durante casi tres décadas.

Sin embargo, el legado político de la Constitución anterior era grande. El Congreso tuvo que aprobar la reforma al Código de Procedimiento Penal, mediante la Ley 81 de noviembre de 1993, para que desapareciera la amenaza de que se volviera a decretar el estado de conmoción interior⁶⁰. Con ello se alivió también la presión de

57 “Balance de Mingobierno ante gobernadores” y “Ministro delegatario destaca efectos de las medidas de excepción”, en *El Tiempo*, 30 de julio de 1993, págs. 1-A y 9-A; “Mientras el Congreso los adopta como ley, prolongarían decretos de conmoción interior”, en *El Tiempo*, 3 de agosto de 1993, págs. 1-A y 6-A.

58 “Mensaje de urgencia para ley de conmoción”; “Férrea defensa de la ley de orden público”, en *El Tiempo*, 7 de octubre, pág. 6-A, y 15 de octubre de 1993, págs. 1-A y 6-A.

59 La Corte Constitucional indicaba que “... no es posible declarar el estado de Conmoción Interior en razón de hechos circunstanciales (...); los instrumentos de excepción que la Conmoción otorga al Jefe del Estado exigen resultados y no sólo ‘mejores esfuerzos’ (...); la Conmoción Interior no puede terminar por convertirse en el antiguo e indefinido Estado de Sitio que tuvo vigencia en Colombia en los últimos 30 años, y en cambio exige resultados concretos en la lucha contra el narcotráfico y la subversión”. *El Tiempo*, 25 de febrero de 1993, pág. 15-A. A la vez, el Defensor del Pueblo consideraba que no era serio que el Ejecutivo adoptara medidas de carácter transitorio y luego pretendiera darles vigencia permanente, con lo cual se crearía una anomalía persistente en el orden jurídico. “El Gobierno no juega limpio”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 1993, pág. 7-A.

60 *Gaceta del Congreso*, N° 415, Bogotá, Imprenta Nacional, 25 de noviembre de 1993.

la Fiscalía sobre el Congreso. La norma sancionada corrigió las deficiencias que tenía dicho código, aprobado tan solo el año anterior. Sus fallas habían obligado a decretar, de emergencia y por pocos días, a mediados de 1992, el estado de conmoción interior, pues los cabecillas del narcotráfico que se encontraban en la cárcel iban a ser puestos en libertad porque cumplían el tiempo de detención previsto sin haber sido llamados a juicio. Diferentes organismos, incluso algunos oficiales como la Procuraduría, criticaron aspectos de la reforma al Código, tales como la entrega y delación de narcotraficantes con el aliciente de generosas rebajas de penas⁶¹. El nuevo Código legitimó la entrega del manejo de la política de sometimiento a la justicia a la Fiscalía, con lo cual esta política se volvió permanente, y también la extendió a sectores diferentes del narcoterrorismo. La reforma fue un paliativo para contrarrestar la debilidad endémica de la justicia, dados los desequilibrios entre el gran poder de los narcotraficantes y el restringido poder del Estado, y entre la poderosa capacidad acusatoria de la Fiscalía y el endeble desarrollo normativo de los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución.

Reducida la tensión entre el gobierno y el Congreso, el Ejecutivo anunció “un nuevo rostro” para la ley de orden público⁶². Se creó una subcomisión del Congreso para hacer ajustes al texto del proyecto. Ante la prolongación de las discusiones, a mediados de noviembre el gobierno volvió a presionar. Recurrió al mecanismo clientelista de comprometer con dádivas a algunos congresistas, pero se vio forzado a ceder en algunos de los aspectos más criticados. Finalmente, con fuerte oposición y discusiones de un mes, el Legislativo aprobó en las últimas sesiones de 1993, con vigencia de dos años, la Ley 104 de diciembre de 1993, llamada de orden público, “que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia”⁶³. Esta importante norma sería la base de futuros procesos de paz.

- 61 “Del afán no queda sino... la conmoción”, en *El Espectador*, 8 de agosto de 1993, pág. 8-A; “En el país de Peter Pan”, en *Cambio 16*, N° 9, Bogotá, 9-16 de agosto de 1993; “Vertiginosa reforma al procedimiento penal. Se aleja fantasma de la conmoción interior”, en *El Tiempo*, 28 de octubre de 1993, págs. 1-A, 6-A y 15-A; “‘No hay indulto a la delincuencia’: Fiscal”, en *El Tiempo*, 30 de octubre de 1993, págs. 1-A y 9-A. El ponente del proyecto de reforma al Código de Procedimiento Penal, senador antioqueño Darío Londoño, fue asesinado en Medellín por la guerrilla, días después de la aprobación de la norma, aparentemente en conexión con este hecho.
- 62 “Nuevo rostro para ley de orden público”, en *El Tiempo*, 4 de noviembre de 1993, pág. 6-A. La distensión también facilitó que el Presidente afirmara que no pretendía usar los mecanismos excepcionales de la conmoción interior; “Gaviria: ‘no desgastaré la conmoción interior’”, en *El Tiempo*, 11 de noviembre de 1993, págs. 1-A y 8-A.
- 63 “Ley de pulso firme y mano tendida”, en *El Tiempo*, 16 de diciembre de 1993, pág. 7-A. Esta Ley incluyó disposiciones que 1) facilitaban la reinserción de los guerrilleros y las llamadas milicias populares a la vida ciudadana, por medio de la entrega o el indulto y la protección a testigos, y autorizaban al Presidente para crear curules por una sola vez para cada grupo de guerrilleros que se desmovilizara; 2) posibilitaban que las Fuerzas Militares bajo la conducción de la Fiscalía pudieran apoyar la misión de los jueces; 3) prohibían a los gobernadores y alcaldes adelantar

En mayo de 1994 el gobierno volvió a caer en la tentación de acudir a la excepción constitucional, esta vez por 10 días. Pero el fallo de inconstitucionalidad emitido por la Corte Constitucional mostró que el presidencialismo ya no tenía la misma fuerza que había tenido en el pasado. Era la primera vez que se ponía freno a la manera improvisada con que el ejecutivo sustituía la ineficacia de la justicia. Este hecho fue complementado con la aprobación de la ley de estados de excepción que pone límites a la autoridad del gobierno en la materia⁶⁴. De esta manera, quedaba al descubierto la debilidad estructural de la justicia y su papel estratégico en el problema de la seguridad. Pero otra cosa era ver si se iba a iniciar la solución de este crucial problema.

SEGUNDA FASE DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA

En los primeros meses de 1993 el gobierno anunció una redefinición de la Estrategia Nacional contra la Violencia. Este hecho coincidió con la reiteración de la Corriente de Renovación Socialista, Crs, disidencia del Eln, de su deseo de entrar en negociaciones con el Ejecutivo. Esta situación despertó la esperanza de que el gobierno reviviera la vía política con que había iniciado sus formulaciones sobre seguridad. Pero las declaraciones del Ministro de Defensa sobre la pronta derrota militar de la guerrilla apuntaban en otra dirección⁶⁵. Pronto sería evidente que aún persistía la visión guerrillerista oficial que surgió 14 meses antes con la declaratoria de “guerra integral”.

El inicio del proceso con la Crs y la aparición de la “segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia” confirmaron el debilitamiento de las iniciativas políticas del Ejecutivo sobre el problema de la paz. La Crs aceptó desmovilizarse, previa concentración en una localidad costeña para definir los detalles del proceso. En sep-

(Continuación Nota 63)

gestiones en materia de orden público sin la autorización expresa del presidente de la República; 4) permitían el control de los medios de comunicación, y 5) establecían una contribución destinada a la seguridad ciudadana para quienes suscribieran contratos con el Estado para construcción y mejoramiento de vías. Uno de los acuerdos logrados en la Cámara, pero rechazado en la sesión final por el Senado, fue la posibilidad de expropiación de los bienes adquiridos por los narcotraficantes.

64 Ricardo Hernández Prada, “La agonía de la justicia”, en *Síntesis’95. Anuario social...*: “Cronología”, en *ibíd.*, pág. 218.

65 “Sentencia del ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda: Guerrilla será sometida en 18 meses”, en *El Tiempo*, 13 de marzo de 1993, págs. 1-A y 8-B; “Diálogo con la CNG, pero sometida: Min-Defensa asume la responsabilidad de que en año y medio se negociará de nuevo”, en *El Espectador*, 14 de marzo de 1993, págs. 1-A, 12-A y 14-A. “CG pierde guerra en campo político”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 1993, pág. 6-A.

tiembre, durante el traslado al lugar de concentración, fueron muertos dos de sus dirigentes⁶⁶. Los militares negaron ser responsables del hecho hasta que la Procuraduría reveló indicios que los comprometían. El Ejecutivo no presionó por una investigación, a pesar de que esos hechos reforzaban las acusaciones por violación de los derechos humanos hechas a la fuerza pública durante el año⁶⁷. Además, el gobierno mostró una débil voluntad de negociación, indicando así la falta de interés oficial en el uso de medios políticos para lograr la paz. En noviembre, se dio a conocer la nueva versión de la Estrategia Nacional contra la Violencia con un folleto titulado *Seguridad para la gente*⁶⁸, elaborado por la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional. Pese a la expectativa despertada, su contenido político dejaba mucho que desear.

Seguridad para la gente afirmaba que entre el narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia común se habían desdibujado los límites, y que esas formas de delito constituían retos para la seguridad nacional debido a la amenaza que representaban para la vida del ciudadano común. Con este planteamiento, el gobierno descalificó el carácter político de la violencia guerrillera y unificó el tratamiento policivo-punitivo a todas las formas de violencia. Esta segunda fase asumía, en concordancia con la primera, que el tratamiento jurídico y represivo a los distintos agentes de violencia era suficiente y adecuado. *Seguridad para la gente* racionalizó las decisiones tomadas sobre la marcha por el gobierno a causa de la situación creada por la fuga de Pablo Escobar y el fracaso de las negociaciones con la Coordinadora Guerrillera. También resaltó la política de sometimiento a la justicia, adelantada inicialmente por el Ejecutivo central y continuada por la Fiscalía.

Si bien es cierto que la decisión de tratar a las guerrillas del mismo modo que al narcotráfico y a la delincuencia común se explicaba en parte por su degradación política, la nueva estrategia mostraba que el gobierno no había comprendido los cambios ocurridos en la llamada subversión. Por ejemplo, el incremento en la extorsión y el secuestro mostraban el afán de las guerrillas por conseguir recursos que les permitieran competir con los que el Estado estaba utilizando para enfrentarlas. Así mismo,

66 "CRS pone nuevas condiciones", en *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1993, pág. 8-A.

67 Sobre estos escándalos, véase "Ineficiencia precipita remezón en la Policía", en *El Tiempo*, 13 de marzo de 1993, págs. 1-A y 9-B; "No hacemos terrorismo de Estado: el Gobierno", en *El Tiempo*, 4 de mayo de 1993, pág. 6-A; "Rechazo a 'Defensa del honor militar'", en *El Tiempo*, 11 de mayo de 1993, pág. 6-A; "El Estado terrorista", en *El Espectador*, 18 de julio de 1993, pág. 7-A; "Las sentencias desangran la Nación", en *El Tiempo*, 5 de septiembre de 1993, págs. 4-B y 5-B; "Impuestos para pagar la muerte", en *Cambio 16*, N° 19, Bogotá, 18-25 de octubre de 1993; "A Becerra se lo llevó el Riofrío", en *Cambio 16*, N° 23, 15-22 de noviembre de 1993.

68 Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, *Seguridad para la gente: segunda fase de la estrategia nacional contra la violencia*, octubre de 1993. Al igual que ocurrió con la *Estrategia nacional contra la violencia*, el texto del nuevo documento fue reproducido como suplemento de *El Tiempo*, el 14 de noviembre de 1993.

las Farc y el Eln habían iniciado una singular repolitización y legitimación mediante el control de poderes locales. La clase política conocía el problema de “infiltración política subversiva” en la elección popular de alcaldes, correlativo al vacío de la acción social del Estado en muchos municipios⁶⁹.

La segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia se basaba en el supuesto de que el Estado había alcanzado mayor capacidad para prevenir y sancionar el delito, y como prueba se citaban las acciones de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares. Con respecto a la Policía el texto recomendaba una reforma a la institución, luego aprobada como Ley 62 de 1993, y justificaba el aumento de efectivos⁷⁰. El principal punto con respecto a las Fuerzas Militares era el incremento del pie de fuerza de soldados profesionales. Con el fin de conformar dos nuevas brigadas móviles, para 1995 debían incorporarse 10.000 hombres adicionales a los 23.000 incorporados hasta 1993. El aumento en los gastos en seguridad referidos a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, implicarían –según el documento– un incremento de su participación en el PIB del 2.8 por ciento al 4.0 por ciento diez años después⁷¹. Cabe señalar que el plan no tuvo una estrategia real de seguridad nacional, como tampoco tuvo una de seguridad ciudadana⁷². El Gobierno se apoyó en la proliferación de la delincuencia común y organizada para centrar la atención en la seguridad ciudadana, pero sin mostrar claridad de cómo recuperarla y mantenerla⁷³. La ambigüedad conceptual de la seguridad eclipsaba la intención de incrementar la participa-

69 “Así eligen los ‘eleros’ sus alcaldes”, en *El Tiempo*, 22 de agosto de 1993, págs. 4-B y 5-B. Otra muestra de esa acción política es el adoctrinamiento en las cárceles por parte de los guerrilleros detenidos; véase “Revolución tras las rejas”, en *El Espectador*, 18 de julio de 1993, pág. 6-A.

70 Esta ley se tramitó rápidamente debido a los niveles de corrupción y descomposición a que había llegado la Policía. El proyecto del gobierno acogió las recomendaciones de dos comisiones –una externa a la institución y otra interna–, conformadas para reformar la Policía. Pese a los importantes cambios efectuados, la reforma no trató a fondo las causas de los problemas mencionados. Véase “La Policía Nacional”, en F. Leal B. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994, Capítulo 4.

71 Durante la administración de Gaviria, el Ejército creció de manera significativa. Por ejemplo, de 2.000 soldados profesionales que había en 1990 se pasó a 23.000 en 1994. Pardo Rueda. *De primera mano...*, pág. 503.

72 El Pentágono entiende la estrategia como el “arte y ciencia de desarrollar y usar fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares según se necesiten durante paz y guerra, para proporcionar el máximo apoyo a las políticas a fin de incrementar las probabilidades y consecuencias favorables de la victoria y aminorar las posibilidades de la derrota.” Edward Luttwak, *Estrategia. La lógica de guerra y paz*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1992, pág. 236.

73 La larga descripción estadística del panorama de violencia y criminalidad en Colombia presentada en el documento le permitió al gobierno concluir que la mayoría de homicidios hacían parte de una violencia cotidiana entre ciudadanos, no relacionada directamente con organizaciones criminales.

ción ciudadana⁷⁴. Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana fueron importantes la Ley 61 de 1993, sobre “facultades extraordinarias al Presidente para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas”; parte de la Ley 62 ya mencionada, que creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; y los decretos-ley 2535 del mismo año y 356 de 1994. Estas normas permitieron poner en marcha la única campaña que ha habido en el país sobre control de armas. Pero, como ha ocurrido en muchas ocasiones, la falta de continuidad de las políticas de gobierno dio al traste con esta importante iniciativa⁷⁵. Como lo indica este ejemplo, buena parte de las limitaciones de los gobiernos ha obedecido a su incapacidad de adelantar políticas de Estado que garanticen continuidad.

A pesar de los errores cometidos por el gobierno de Gaviria en materia de seguridad, hubo algunos logros en los meses finales del mandato. En abril de 1994 se firmó el acuerdo final de desmovilización de la Corriente de Renovación Socialista. Así mismo, en mayo fue firmado el acuerdo de paz y desmovilización de las Milicias Populares Metropolitanas y del Valle de Aburrá⁷⁶. Por otra parte, dos meses antes, el Ministro de Defensa y el Comandante General de las Fuerzas Militares hicieron pública una comunicación dirigida al Presidente, en la que señalaban la conveniencia de que el Congreso aprobara el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, referido al respeto del Derecho Internacional Humanitario. Por la misma época, la negativa del presidente Gaviria de sancionar la ley que tipificaba como delito la desaparición forzada contradecía esa inusual iniciativa militar⁷⁷.

74 Camacho Guizado, “Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?”, en *Análisis Político...*

75 *El Tiempo*, 19 de diciembre de 1993, pág. 26-A. En 1987 se había informado que existían 762.848 armas en manos de particulares, amparadas con salvoconducto militar, y que entre 1983 y 1987 la Industria Militar había importado cerca de 88 millones de dólares en armas para venta al público. Se mencionó también la preocupación por el contrabando de armas y el carácter armado de numerosas empresas privadas de seguridad y vigilancia respaldadas por el Ministerio de Defensa. Con relación al problema de las armas ligeras véase Andrés Soto Velasco, “El control de las armas ligeras”, en F. Leal Buitrago y J. G. Tokatlian (compiladores), *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-SID, Capítulo Colombia-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

76 Los decretos 1384 y 1385 de junio de 1994 incorporaron guerrilleros desmovilizados al Congreso y ofrecieron beneficios a los guerrilleros que se desmovilizaran. *Diario Oficial*, año CXXX, N° 41.420, 5 de julio de 1994.

77 “Cronología”, en *Síntesis*’95. *Anuario social...* págs. 210, 211, 214 y 222. La resistencia militar a suscribir ese Protocolo había sido larga, ante la creencia que con ello se le daría carácter internacional de beligerancia a los grupos guerrilleros. Los informes periódicos de las organizaciones internacionales de derechos humanos condenando su violación por parte de los organismos armados del Estado colombiano hicieron ver la conveniencia de esa aprobación, no obstante las airadas protestas del ministro del ramo cada vez que ellos se hicieron públicos. Además, esa conveniencia estuvo motivada también por el descrédito internacional que significan esos informes y el consecuente peligro de sanciones económicas por parte de algunas instituciones financieras y de asistencia.

En materia presupuestal, en el gobierno de Gaviria merece mención, por los problemas que creó, la aprobación de la Ley 4a. de 1992, puesto que confirmó la principal distorsión que ha tenido el gasto en defensa y seguridad. La idea inicial del proyecto de ley se orientaba a mejorar las remuneraciones del personal militar, pero también a reducir el pie de fuerza y mejorar el armamento y la profesionalización de la tropa. No obstante, la ley se centró en elevar de manera sustancial los salarios y a satisfacer la demanda de gastos del personal en retiro, sin mejorar la inversión⁷⁸. Así se acentuó la tendencia al aumento en la asignación presupuestal de la Fuerza Pública; pero, además, se generó una tendencia a reducir las inversiones y por tanto las posibilidades de mejorar los niveles de eficacia militar. De esta forma, a la frustración producida por la inoperancia de las reformas militares durante el cuatrienio de Gaviria, se sumó la provocada por el fracaso de la reforma a la estructura del gasto en defensa y seguridad.

LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El fin del comunismo como enemigo principal para la seguridad de los Estados Unidos permitió que el narcotráfico ocupara su lugar en el hemisferio occidental, en especial con relación a los países andinos. Con ello, Colombia dejó de ser una aliada de oficio de los Estados Unidos y pasó a ser víctima de su “diplomacia coercitiva”. Esta manera de enfrentar a los ‘países problema’ es propia de la Posguerra Fría, pues evita incurrir en una intervención directa⁷⁹. La actitud condescendiente de los Estados Unidos hacia el reformismo de Gaviria, visto como continuación de los esfuerzos del gobierno anterior por combatir el narcotráfico, varió con los acontecimientos ocurridos durante los primeros años del gobierno. Con el tiempo los Estados Unidos criticaron la política de sometimiento a la justicia y su adopción posterior por parte de la Fiscalía, la prohibición constitucional de la extradición y el uso de buena parte de la ayuda oficial estadounidense destinada a combatir el narcotráfico en la lucha antiguerrillera.

El abandono del apoyo a la lucha anticomunista por parte de los Estados Unidos abrió el camino para que los militares colombianos criminalizaran en forma abierta a las guerrillas. La tendencia de éstas hacia el uso de medios bandoleriles y sus vinculaciones con la cadena productiva del narcotráfico, facilitaron esa actitud castrense.

78 Sergio Clavijo, “‘Dividendos de paz’ y costos de la guerra en Colombia: la Fuerza Pública y su presión fiscal”, Bogotá. Documento CEDE 98-15, junio de 1998, págs. 19 y 20.

79 Véase Juan Gabriel Tokatlian, “Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿el deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?”, en F. Leal B. (editor), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fescol-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1996.

Así, los cambios en la política exterior norteamericana alentaron el tratamiento oficial indiscriminado a narcotraficantes y guerrilleros y contribuyeron al fracaso de la política de seguridad del gobierno.

A partir de 1993 el gobierno de Estados Unidos comenzó a presionar para que el Estado colombiano ampliara la lucha contra el narcotráfico, en particular contra el cartel de Cali⁸⁰. El gobierno tuvo que abandonar entonces la diferenciación establecida entre el terrorismo del narcotráfico, al que se había dedicado a combatir como continuación de la política implementada al final del cuatrienio anterior, y el resto de manifestaciones de esa actividad ilícita, que habían recibido atención secundaria. Estados Unidos adelantó varias acciones destinadas a lograr mayor represión contra el narcotráfico. La más publicitada de estas intromisiones fue la llegada de tropas de ingenieros estadounidenses a la localidad de Juanchaco, en la costa Pacífica, a finales de 1993, con el fin de construir una escuelita. Este hecho produjo un escándalo que culminó con la salida de esos militares del territorio nacional en los primeros meses de 1994. Desde 1952, cuando se firmó el Acuerdo de Asistencia Militar con Estados Unidos, ningún hecho derivado de ese convenio había producido tanto alboroto. El equipo pesado utilizado, la falta de información oficial a la opinión pública y, sobre todo, el hecho que el lugar en cuestión quedara en el Valle del Cauca, epicentro de las actividades del cartel de Cali, despertó muchas susceptibilidades⁸¹.

La polémica giró alrededor de la permisibilidad del gobierno con la presencia de tropas extranjeras y la presunta violación de la soberanía nacional. Aunque el debate tuvo un componente jurídico (qué entiende la Constitución por tránsito de tropas; si tiene el derecho internacional primacía sobre la legislación doméstica; etc.), la discusión para el gobierno fue política: se estaba cuestionando la estrategia de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico. Este episodio, además de mostrar de una vez por todas el carácter internacional del narcotráfico, afirmó su importancia como parte de la agenda de seguridad nacional. Pero lo más destacado fue que puso en evidencia el tratamiento improvisado que se le había dado al asunto y la falta de coordinación de las políticas nacionales e internacionales que tenían que ver con la seguridad.

80 La fumigación contra la amapola iniciada en 1992, como continuación de la ejecutada por los dos gobiernos anteriores contra la marihuana y la coca, no parece haber sido producto de una presión particular de los Estados Unidos. Juan Tokatlian, "Estados Unidos y la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia: la funesta rutinización de una estrategia desacertada", en J. Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000, págs. 111-121.

81 "Juanchaco a la orilla de la desinformación", en *El Tiempo*, 8 de enero de 1994, págs. 1-A y 3-A; "En las poblaciones del pacífico vallecaucano sigue la desconfianza por la llegada de la maquinaria y de los soldados de E.U.", en *El Tiempo*, 11 de enero de 1994, pág. 8-A; "El debate Juanchaco", en *Panorama. Observatorio del narcotráfico*, N° 1, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, enero-abril de 1994.

Otra intromisión de Estados Unidos tendiente a que el Estado reprimiera en forma ciega al narcotráfico fue el disgusto de las autoridades de ese país con el fiscal general Gustavo de Greiff por sus críticas a la política norteamericana contra ese flagelo. A ello se sumaron los enfrentamientos del funcionario con el gobierno nacional, lo que a la postre influyó en su retiro de la Fiscalía, tras un discutible fallo del Consejo de Estado sobre la edad de retiro forzoso. También buscaban ejercer presión sobre el gobierno los repetidos vuelos de aviones “fantasmas” sobre Medellín, en abril y mayo de 1994, situación que indujo a especular que hacían parte de la presencia permitida de la DEA en el país, lo que resultó ser cierto⁸². Además, el gobierno de Estados Unidos procuró involucrar de manera directa a los militares colombianos en la represión al narcotráfico, contrariando la estrategia del gobierno colombiano que asignaba esa tarea de manera exclusiva a la Policía Nacional. Esta presión fue infructuosa, a pesar de que incluso se ofrecieron recursos para la creación de unidades militares antinarcóticos⁸³.

Pese a estos incidentes y a algunas tensiones en ciertos momentos, el gobierno de Gaviria supo manejar con habilidad sus relaciones con Estados Unidos. En 1994 obtuvo la presidencia de los No Alineados para Colombia. También, el presidente Gaviria fue nombrado Secretario General de la Organización de Estados Americanos, OEA, cargo que ocupó una vez terminado su mandato. Además, la votación oficial del país en los organismos multilaterales durante el gobierno de Gaviria en buena medida coincidió con la de Estados Unidos⁸⁴.

La evolución de la política exterior colombiana frente a Estados Unidos, sumada a las consecuencias negativas del manejo que se le dio a los asuntos relacionados con la seguridad nacional, abonó el campo para que en el futuro dichos asuntos quedaran subordinados a los lineamientos de política trazados por ese país, en particular a su visión punitiva derivada del prohibicionismo frente a las drogas. Pero los efectos de esta subordinación dependerían de la manera como el gobierno siguiente abocara los

82 “El fiscal y la guerra contra las drogas”, “Desde el 2 de mayo Colombia solicitó una explicación oficial a Washington sobre la decisión inconsulta de suspender información sobre vuelos sospechosos”, en *Síntesis '95. Anuario social...*, págs. 214 y 216. La Drug Enforcement Administration, DEA, fue creada en 1973 por el gobierno de Estados Unidos para el control de narcóticos y drogas. Su antecedente fue el Bureau for Narcotics and Dangerous Drugs, Bndd, creado por ese gobierno en 1967. David F. Musto, *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en EU*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes-CEI, 1993, pág. 290.

83 Juan Tokatlian, “Estados Unidos y la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia: la funesta rutinización de una estrategia desacertada”, en J. Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia...*, págs. 115-116.

84 Juan Tokatlian, “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?”, en *ibíd.*, pág. 258.

problemas de seguridad nacional y de la respuesta que diera a la necesidad de formular y adelantar una política actualizada sobre la materia.

UN BALANCE AMBIVALENTE

A pesar de que el cuatrienio de Gaviria se inauguró con la apertura política que implicó la Constituyente y la promulgación de la nueva Carta, el clima de optimismo y los cambios logrados no se reflejaron en una reducción de la confrontación armada. El Ejecutivo abrió la posibilidad de que los grupos guerrilleros formaran parte de la Asamblea Constituyente si se desmovilizaban. Pero la manera apresurada con que se gestó y desarrolló la Constituyente eliminó la posibilidad de cualquier participación de la Coordinadora Guerrillera. No hubo tiempo para una desmovilización, y ni siquiera para pensar en otra forma de lograr la participación de las guerrillas. Sin embargo, se creyó que la firma de una nueva constitución equivalía a un tratado de paz.

La Constitución acabó formalmente con uno de los argumentos principales de la larga lucha guerrillera: el monopolio bipartidista del régimen político heredado del Frente Nacional y las dificultades para la participación política de los grupos minoritarios. También contempló la defensa de una vasta gama de derechos ciudadanos para recomponer la sociedad. Dentro de la lógica del gobierno y de amplios sectores de la opinión pública, las guerrillas quedaron con pocas razones políticas para obstaculizar las negociaciones. Pero la nueva Carta no parecía resolver las expectativas de las intransigentes guerrillas. Además, la subversión esgrimió el argumento de haber sido excluida de la fugaz oportunidad de participar en la Constituyente.

Al creer agotados sus recursos políticos, el gobierno se sintió en la obligación de demostrar ante la opinión pública que podía doblegar militarmente a las guerrillas. El aliento oficial a “la maquinaria militar” también fue estimulado por la vergüenza provocada por la fuga de Escobar. Gaviria facilitó sin cortapisas a las instituciones armadas el instrumental que por décadas les dieron con cuentagotas otros gobiernos. Aunque en 1993 y 1994 el gobierno mostró alguna preocupación por responder en forma política a los acontecimientos relacionados con la seguridad, no logró liberarse de la militarización que dominó su política desde octubre de 1992.

El mantenimiento de la “ofensiva permanente” llevó al gobierno a un callejón sin salida hasta el final de su mandato. En primer lugar, se convirtió en un problema de honor que hizo irreversible este camino, dado el peso que este valor tiene en la ideología castrense. En segundo lugar, era una ruta sin futuro, pues no obedecía a política estratégica alguna, a no ser que así se llamara perseguir de manera obsesiva a los comandos centrales de las Farc y el Eln con miras a su exterminio, sin un plan integrado para enfrentar al sinnúmero de frentes y grupos esparcidos por el territorio nacional. En tercer lugar, la mayoría del Ejército no hacía parte de lo que de manera dadivosa pudiera llamarse un plan estratégico nacional. Finalmente, esa ofensiva subordinó

cualquier esfuerzo político de pacificación. Por falta de “imaginación política”, el gobierno quedó maniatado frente a la iniciativa bélica de las instituciones castrenses.

Así, al finalizar el gobierno de Gaviria el balance sobre la seguridad nacional era ambivalente. Por una parte, hubo avances con respecto a épocas pasadas. Con el inicio en 1982 de los procesos de paz se introdujo el componente político en el tratamiento de la violencia que había sido hasta ese momento sólo militar. Las negociaciones con la guerrilla y varias de las actividades del PNR son ejemplo de ello. El gobierno de Barco doblegó en buena medida la intransigencia militar frente al manejo político del problema guerrillero y avanzó en la subordinación jurídica de los militares a las autoridades civiles. El gobierno de Gaviria amplió esa subordinación hacia el campo estratégico y consolidó ensayos anteriores de reformas técnicas y operativas para obtener mayor eficacia militar, además de intentar, por primera vez, poner en marcha una política estatal de seguridad nacional diseñada por autoridades civiles.

Por otra parte, el gobierno se dejó desbordar por la intransigencia guerrillera. Se puso al mismo nivel de las guerrillas al dar prioridad a los medios militares sobre los políticos y al violar los derechos humanos. El Ejecutivo disimuló su actitud guerrillera escudándose con el fortalecimiento de la justicia brindado por el uso del estado de excepción constitucional y el manejo “eficientista” de la política de sometimiento a la justicia por parte de la Fiscalía. Al debilitarse los recursos políticos oficiales, el gobierno perdió la capacidad de avanzar en la formulación de la política estatal de seguridad y, más grave aún, dio aliento a militares y policías para continuar con la iniciativa sin freno de manejo armado del orden público⁸⁵. Los mayores recursos para seguridad y la ampliación de efectivos de la fuerza pública se convirtieron en la panacea para sustituir la ausencia del Estado en ciertas comarcas y en la defensa de los derechos ciudadanos⁸⁶.

85 En diciembre de 1993, el presidente Gaviria en una ceremonia militar hizo un balance de las acciones de las Fuerzas Militares y dijo que “este año han sido capturados 3.115 guerrilleros. 30 de los cuales eran cabecillas de frentes, mientras que 184 se entregaron voluntariamente a las autoridades (...) La fuerza pública triplicó su capacidad de acción en comparación con el año 90, la duplicó con relación al 91 y la superó en cerca del 30 por ciento con respecto al 92”; “Capturados 3.115 guerrilleros”, en *El Tiempo*, 10 de diciembre de 1993, pág. 10-A. Por su parte, el Comandante del Ejército sostenía en una entrevista que “la guerrilla tuvo un año negro”, con 993 guerrilleros muertos y 1.873 capturados en 1993, mostrando una gran diferencia con las cifras dadas por el presidente Gaviria; “Entrevista exclusiva con Guzmán”, en *El Tiempo*, 27 de diciembre de 1993, págs. 1-A y 10-C. En esos mismos días, Americas Watch publicó un informe sobre la grave violación de los derechos humanos por parte de los dos contendientes. Anotaba que del lado oficial muchas de las violaciones provenían de las brigadas móviles. *State of war: Political violence and counterinsurgency in Colombia*, New York-Washington-Los Ángeles-London, Human Rights Watch/Americas, December 1993.

86 Entre 1988 y 1990, los gastos de la Fuerza Pública se habían reducido de 3.00 por ciento del PIB a 2.07. En 1994 ese porcentaje había ascendido a 2.93. Véase Sergio Clavijo, “‘Dividendos de paz’ y costos de la guerra en Colombia: la Fuerza Pública y su presión fiscal” ...

Durante el gobierno Gaviria, el Ejecutivo retrocedió en el difícil arte de combinar de manera articulada la fuerza y la política en el manejo de los conflictos. Se creyó que sustituyendo la política por la fuerza pronto se llegaría a arrinconar la subversión, obligándola a negociar en forma ventajosa para el gobierno⁸⁷. Pero el aumento de los recursos destinados a exterminar a las guerrillas no produjo los resultados esperados. A su favor, las guerrillas contaban con la falta de decisión oficial para asumir una agresiva política social equivalente a las formuladas para la abrupta apertura económica del país y la militarización de la política.

87 Hernando Valencia Villa anotaba en ese entonces que "... si uno de los beligerantes tiene la razón y el otro no, el conflicto termina por convertirse en una cruzada o guerra santa en la cual se autorizan todos los excesos en nombre de la verdad, o en una guerra penal o punitiva en la cual los medios se subordinan al fin so pretexto de la defensa de la ley y el orden". *La justicia de las armas: una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, 1993, pág. 47.