

Guerra y violencias en Colombia

Herramientas e interpretaciones

Jorge A. Restrepo
David Aponte
Editores



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas



Las investigaciones incluidas en esta publicación han sido realizadas con la colaboración financiera de Colciencias, entidad pública cuyo objetivo es impulsar el desarrollo científico, tecnológico e innovador de Colombia



ODECOFI Observatorio para el desarrollo,
la convivencia y el fortalecimiento
institucional



Libertad y Orden

Departamento Administrativo de
Ciencia, Tecnología e Innovación
Colciencias

República de Colombia

La edición de este libro contó con el apoyo financiero de



Embajada
de la República Federal de Alemania
Bogotá



Reservados todos los derechos

- © Pontificia Universidad Javeriana
- © CERAC
- © GTZ-ProFis
- © David Aponte
- Miguel Barreto Henriques
- Iván Mauricio Durán
- Héctor Galindo
- Soledad Granada
- Laura López Fonseca
- Diana Carolina Pinzón Paz
- Jorge A. Restrepo
- Mauricio Sadinle
- Fabio Sánchez
- Camilo Sánchez Meertens
- Alonso Tobón García
- Andrés R. Vargas

Coordinación editorial

y corrección de estilo:
Juan David González Betancur

Diseño y diagramación:

Carmen María Sánchez Caro

Impresión:

Javegraf

Primera edición: Bogotá, D.C.,
Julio de 2009
ISBN: 978-958-716-268-4
Número de ejemplares: 500
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Transversal 4ª núm. 42-00, primer piso,
Edificio José Rafael Arboleda, S. J.
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
Bogotá, D. C.

Guerra y violencias en Colombia : herramientas e interpretaciones / editores Jorge A. Restrepo y David Aponte. -- 1a ed. -- Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

606 p. : ilustraciones, diagramas, gráficas a color, mapas y tablas ; 24 cm.
Incluye referencias bibliográficas.
ISBN : 978-958-716-268-4

1. VIOLENCIA - COLOMBIA. 2. CONFLICTO ARMADO - COLOMBIA. 3. DESMOVILIZACIÓN - COLOMBIA. 4. PAZ - COLOMBIA. I. Restrepo, Jorge A., Ed. II. Aponte, David, Ed. III. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

CDD 303.62 ed. 19

Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S.J.

ech.

Julio 06 / 2009

Prohibida la reproducción total o parcial de este material, sin autorización por escrito de la Pontificia Universidad Javeriana.

El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano¹

Soledad Granada

Jorge A. Restrepo

Andrés R. Vargas

Introducción

Este capítulo pretende dar cuenta de la situación reciente de la guerra en Colombia y proveer elementos para evaluar si la política pública de seguridad está en condiciones de lograr superarla.

En los círculos que se ocupan de seguir la coyuntura política en Colombia, se ha desarrollado un debate alrededor del estado actual del conflicto y sus perspectivas futuras. Este debate ha puesto sobre la mesa una gran cantidad de información y opiniones ilustradas sobre el estado de la guerra, pero también ha generado una gran confusión entre analistas, académicos y la opinión pública sobre la situación del conflicto y sus perspectivas inmediatas.

Estas preguntas son de importancia cardinal para el país. La política pública de seguridad ha sido el eje sobre el cual ha rotado el debate político y electoral en los últimos diez años. A la política de seguridad se ha subrogado

1 Los argumentos que se presentan en este capítulo fueron expuestos frente a diversas audiencias. Los autores agradecen a los asistentes a estas presentaciones por sus observaciones y comentarios que, sin duda, enriquecieron este análisis. La responsabilidad de lo que aquí se sostiene recae por completo, claro está, en los autores de este texto. Algunos argumentos aquí presentados se exponen en un artículo de Restrepo y Vargas de próxima aparición en la revista *Controversia* del CINEP (primer semestre de 2009). Algunos artículos de opinión también han hecho alusión a algunos aspectos que acá se profundizan (véanse: *El Espectador*, 3 de mayo de 2009 y las columnas de opinión de Vargas en *Semana.com*: “¿Reelección de la Seguridad Democrática?” y “Quince años para la paz son inaceptables”).

y subordinado la definición de la política económica y la política social, lo cual es natural al considerar que aún hoy los problemas relacionados con el conflicto armado interno y la violencia armada en Colombia siguen siendo la principal causa de pérdida de bienestar en el país. La demanda de recursos para afrontarlo, así como para atender sus graves consecuencias humanitarias y sociales, explica, por su parte, no sólo los principales rubros de destinación del gasto, sino una presión importante sobre las arcas de la Nación.

El punto de partida de este documento es la apreciación del debate sobre el estado actual del conflicto, en función de resaltar cómo algunas de las distintas posiciones al respecto de este se han limitado a análisis parciales y cómo, de este modo, se ha impedido que prospere un debate en términos de la proposición de soluciones que permitan reducir rápidamente la violencia.

El debate en ocasiones ha sobredimensionado el papel de las FARC en la guerra, lo que trae consigo generalizaciones que insinúan que la solución al conflicto es mantener o mejorar la lucha contrainsurgente. Esta postura olvida, primero, la existencia de otros grupos diferentes a esta guerrilla; segundo, la participación de sectores en la sociedad colombiana que sustentan los procesos de producción de violencia, los cuales son más importantes y numerosos que los grupos armados en sí mismos y, tercero, hace invisible las consecuencias de la violencia del conflicto sobre la seguridad de las personas.

También, en ocasiones, este debate se ha concentrado en balances y comparaciones de las cifras, lo que traslada la discusión a estériles descalificaciones y controversias metodológicas sin fin. Muchos análisis se centran válidamente en dimensiones estrechas del problema que, si bien dan luces, no permiten lograr una perspectiva sobre el conflicto mismo.

Es momento de hacer inventario. Por un lado, se acerca un debate electoral que promete de nuevo centrarse sobre los temas relacionados con la seguridad y la violencia y en el cual las principales posturas que ya aparecen en el panorama electoral se han definido con respecto a la política de seguridad.

En segundo lugar, por el reconocimiento de que la acción estatal es la que hoy día determina más que nunca la dinámica de la violencia y del conflicto. La prolongación, por casi siete años de la Política de Seguridad Democrática

tica (PSD)², con sus aciertos y desaciertos, correcciones y costos, exige una evaluación desapasionada de sostenibilidad y capacidad para resolver los problemas para los que fue planteada. Esta política ha marcado el extenso período de gobierno con Álvaro Uribe en la Presidencia, en el que la profundidad y alcance de las reformas al interior de las Fuerzas Armadas y su crecimiento, han transformado el aparato de seguridad y defensa del Estado colombiano. El apoyo político e institucional prioritario al mantenimiento del aparato de seguridad ha concentrado la atención de las instituciones y la agenda política en el país. A su vez, la destinación de ingentes recursos para la implementación de la política han hecho de la seguridad y defensa un renglón importantísimo del gasto estatal y de la estructura tributaria.

En tercer lugar, los efectos del Plan Colombia sobre el conflicto armado y los grupos que hacen parte de la contienda ya se han hecho sentir en todo su vigor. Finalmente, el proceso de desmovilización y desarme de los grupos paramilitares se terminó hace ya casi tres años, por lo que la etapa de reincorporación de los excombatientes y responsables de estos grupos está en curso y es posible discutir sobre el éxito de este proceso, así como sobre su capacidad para reducir drásticamente la violencia asociada a estos grupos.

Más importante que todas las anteriores razones, sin embargo, es el imperativo que supone poder dar elementos que conduzcan a políticas eficientes dirigidas a que los anormales niveles de violencia cesen pronto en Colombia.

Así, este capítulo busca dar elementos de juicio y proveer evidencia que permitan conocer la situación actual del conflicto y su impacto sobre la seguridad de las personas. El énfasis está en el período comprendido entre 2003-2008, el cual se ha llamado período de *reacomodamiento*, en razón a la transformación de la violencia y los grupos que hacen parte del conflicto durante estos años.

El capítulo presenta, primero, algunos elementos ilustrativos sobre el debate coyuntural del conflicto y de la política de seguridad, sin pretender

2 En este documento, se hace referencia amplia a la Política de Seguridad Democrática para traer a colación tanto su formulación original –la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD)–, como la que surgió como un proceso de ajuste –la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). Al menos que se indique de manera explícita a alguna en particular, se hace referencia en el documento a la PSD de manera general, comprendiendo estas dos fases.

inventariar o detallar la gran diversidad de posiciones frente al tema. Luego, se ofrecen algunos elementos de contexto para saber de dónde venimos y, a partir de allí, poder realizar el análisis de la situación de la guerra, su evolución y las transformaciones de la violencia y los grupos. Finalmente, se discuten algunos de los elementos identificados por el análisis en la perspectiva de ofrecer lecciones útiles para el diseño de una política dirigida a la reducción definitiva de la violencia y la superación del conflicto.

Acerca de la situación reciente del conflicto: ¿“fin del fin” o comienzo de su transformación?

Una de las grandes dificultades que se presenta al estudiar un conflicto armado interno es poder conocer su situación reciente y lograr hacer prospectiva sobre su desarrollo. Además de las dificultades asociadas a las deficiencias de la información –que es siempre incompleta, sujeta a sesgos y a manipulaciones estratégicas, pero no inútil– es prácticamente imposible predecir con precisión la evolución de un fenómeno complejo, como lo son las guerras civiles. En el mejor de los casos, es sólo posible determinar una tendencia general o las características que identifican a una de las fases del ciclo, si se quiere.

No sorprende, entonces, encontrar una proliferación y diversidad de opiniones alrededor de la situación reciente del conflicto, su futura evolución y, tal vez lo más importante, las diferentes posturas de política que deben ser adoptadas para superarlo de forma definitiva.

En Colombia, existe un sector de opinión que considera que el conflicto armado ha tenido un giro irreversible y que este lo ha encaminado hacia su terminación, aunque disienten sobre el tiempo en que será superado y las consecuencias de ello. Eduardo Pizarro, por ejemplo, afirma que “estamos viviendo ya el final del conflicto armado” (*El Tiempo*, 20 de abril 2009) y, por su lado, el referido por *Semana* como un “experto de construcción de paz del Banco Mundial”, Nat Colleta, considera que “estamos ante un punto de quiebre” (*Semana*, 8 de mayo de 2009).

El Ministerio de Defensa colombiano y el alto mando militar en la misma línea consideran que las FARC, y con ellas el conflicto armado, se encuentra en su última etapa. Prueba de ello es la tesis del comandante general de las Fuerzas Militares, Freddy Padilla, según la cual “estamos en el fin del fin, estamos

en el camino de la victoria, la consolidación avanza por el territorio” (Padilla, 5 de junio de 2009). Así mismo, Juan Manuel Santos, entonces ministro de Defensa, ilustraba esta percepción refiriéndose a las FARC así: “La bestia está herida y tenemos que mantener la iniciativa para darle la estocada final; para llevarla a un punto de no retorno” (*El Tiempo*, 31 de marzo de 2009).

La fundación Seguridad y Democracia se inscribe, también, dentro de las instituciones y analistas que ven cómo el conflicto ha evolucionado de manera definitiva y se dirige a su terminación:

[...] la dinámica de la confrontación armada ha cambiado definitivamente a favor del Estado y en contra de sus adversarios irregulares, lo cual sin duda alguna nos pone ante la fase terminal de la confrontación interna. Este último trecho puede ser más o menos doloroso, pero lo que puede darse por seguro es que en Colombia la próxima generación no volverá a padecer la situación de inseguridad y descontrol de su territorio que vivió hace menos de una década. (Seguridad y Democracia, s.f.a: 1)

Así, tanto funcionarios gubernamentales como algunos analistas coinciden en que el conflicto se encuentra en su fase terminal, aunque son renuentes a especular sobre la duración de ese proceso de terminación³. La mayoría de quienes hacen parte de este polo de opinión coinciden en que la política de seguridad gubernamental es el principal factor que explica que el conflicto esté en esta fase final y en que esta política debe sostenerse en el tiempo para darle la “estocada final”, utilizando la expresión del exministro Santos⁴. Muchos sostienen, incluso, que las principales líneas

3 Tal vez, la única excepción ha sido Frank Pearl, Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración, quien, en entrevista con *El Tiempo*, calculó que tomaría entre 15 y 20 años la terminación del conflicto si se sostenía la presión militar y se mantenía una generosa política de reintegración de los desmovilizados individuales (*El Tiempo*, 3 de mayo de 2009).

4 Algunos ejemplos de posturas que señalan la necesidad de la continuidad en las políticas son: Juan Manuel Santos: “La seguridad democrática va a continuar, no hay la menor duda. Están las condiciones y políticas fijadas de tal forma que no haya otra solución que no sea la continuidad” (*El Tiempo*, 31 de marzo de 2009); Rodrigo Rivera, por su parte, ha señalado que cuatro temas de esta política de seguridad democrática deben convertirse en políticas de Estado, con el fin de que cualquier gobierno por venir, como afirma Rivera: “no tenga las manos libres para volver a ponernos de rodillas frente a los violentos” (*El Diario*, 21 de enero de 2009); Freddy Padilla, comandante general de las Fuerzas Armadas y ministro de defensa

de esta política tienen que ser una política de Estado, en un consenso históricamente inusual en la opinión sobre políticas en Colombia.

De otra parte, están quienes consideran que, si bien ha habido cambios importantes en el conflicto armado, el fin del conflicto armado aún no está cerca. El analista Gustavo Duncan, por ejemplo, señala que “si bien en el gobierno Uribe se han dado grandes avances militares y si bien las FARC han sido desplazadas del territorio más densamente poblado, la salida definitiva del conflicto aún está lejana” (Duncan, 8 de marzo de 2009).

La Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI) reconoce los avances estatales en el pasado reciente, pero señala que la guerra, aunque distinta, continúa. Así lo señala su director: “Los reductos paramilitares y grupos emergentes están creciendo y se están expandiendo desafortunadamente. Las FARC se han acomodado para seguir en la guerra. El ELN está eludiendo la confrontación y no está operando, pero mantiene su presencia” (Valencia, 2008: 3). Este análisis de la CNAI concluye que el escenario más probable es que se termine el segundo mandato del presidente Uribe y “se acepte que la guerra dolorosa y degradada sigue ahí”.

Igualmente, el International Crisis Group (ICG) se inscribe en esta segunda corriente, que si bien reconoce los avances logrados por la política de seguridad, señala que la guerra está aún vigente, por lo que se requieren ajustes en la estrategia. En concreto, el ICG señala, en un informe del primer semestre de 2009, que, aunque la presión militar ha logrado avances y se debe continuar con ella, las FARC han mostrado cohesión interna renovada y gran capacidad de adaptación, por lo cual es necesario complementar la PSD con una estrategia política para la superación del conflicto (ICG, marzo 2009: *i-ii*).

Las dos corrientes esbozadas tienen, claro está, muchos matices y divergencias en cuanto a una diversidad de temas. Pero, las posturas en torno a la posibilidad de finalización del conflicto y la necesidad de sostener o reformar la política de seguridad son los polos de convergencia de buena parte de quienes opinan públicamente sobre el tema. En este capítulo, se discuten estos dos ejes del debate, buscando aportar a la discusión con un análisis, que al igual que varios de esos estudios, está basado en evidencia, con la

encargado en el momento de redacción de este escrito, ha dicho que la política de seguridad democrática “debe ser política de Estado” (*La Estrella de América*, 15 de junio de 2009).

intención de contribuir a la superación del conflicto y la promoción de la seguridad humana.

El problema de las cifras

En el marco de este debate, merece una mención destacada el tema de las cifras del conflicto, para lo cual el siguiente ejemplo es pertinente. En diciembre de 2008, la publicación por parte de CNAI de un informe sobre la situación del conflicto (Arcanos, 2008) desató polémica por las cifras que presentaba.

Los disensos en relación con el informe de CNAI fueron múltiples, pero, para efectos de este capítulo, es suficientemente ilustrativo remitirse a lo dicho en relación con el fenómeno que se denomina como neoparamilitarismo en este volumen. En relación con este, CNAI concluyó que “los reductos paramilitares y grupos emergentes están creciendo y se están expandiendo desforadamente” (Valencia, 2008: 2). Según sus cálculos, estos grupos tendrían presencia en 246 municipios y alrededor de 10.200 combatientes (Romero y Arias, 2008: 45).

Alfredo Rangel respondió a este balance de manera vehemente y acusó a CNAI de aprovechar que “el fin de año es tiempo de balances [...] para provocar confusión y desconcierto, parapetándose en falsos balances” (*Semana*, 15 de diciembre de 2008). Para sustentar su posición, buscó rebatir la mirada que ofrecía CNAI, contrastándola con los datos registrados por la Fundación Seguridad y Democracia (de la cual es director). En su análisis, Rangel arguye que la presencia municipal de los nuevos grupos es un 80% menor que la que tenían los paramilitares desmovilizados: “Esto significa que en la actualidad más de 550 municipios del país han sido liberados de la presencia de este tipo de bandas. Por eso es que el número de 10.000 integrantes que calcula Arco Iris parece sacado de la manga” (*Semana*, 15 de diciembre de 2008).

Partiendo de la honestidad académica de ambas partes, acá se quiere destacar la futilidad de este debate. En efecto, descalificar de manera radical el informe de CNAI por la discrepancia entre las cifras desvía la atención sobre el problema central y no aporta a su análisis y solución. Como lo señala Seguridad y Democracia en otro documento, “los grupos armados emergentes son un fenómeno persistente y creciente en el país [y] hacia el futuro su neutralización y control constituye, sin lugar a dudas, uno de los grandes retos para la

seguridad nacional de Colombia” (Seguridad y Democracia, s.f.b: 1). En este aspecto, la fundación dirigida por Rangel, en este otro documento, coincide plenamente con CNAI y ayuda a ilustrar, para interés de este capítulo, que más allá de las cifras, el centro del análisis confluye en ambas instituciones en el mismo aspecto: la gravedad del problema de los grupos emergentes.

Este suceso anterior ilustra la esterilidad de un debate circunscrito a la comparación de las mediciones hechas por una u otra institución. En efecto, el debate planteado por Rangel no ayudó a avanzar en la comprensión del problema y, por el contrario, desvió la atención hacia las cuestiones metodológicas. Las divergencias en la apreciación sobre el conflicto que tiene una u otra institución pueden explicarse por diferencias metodológicas y conceptuales en la medición y los sesgos de cobertura producidos por las limitaciones que impone recopilar información sobre violencia en un contexto de conflicto armado interno⁵. En este sentido, si se quiere discutir sobre la divergencia en los conteos, habría que discutir sobre qué, cómo y dónde se está midiendo la violencia y las acciones asociadas al conflicto armado, y no sobre los valores absolutos registrados en una u otra base de datos. Los valores absolutos son importantes para ejercicios de justicia y memoria, pero un tanto secundarios cuando se trata de monitorear la política pública, ejercicio en el que la imprecisión cuantitativa puede llegar a ser un poco menos crucial cuando el análisis es robustecido con miradas a largo plazo, identificando tendencias y comportamientos espaciales y temporales de las acciones violentas, así como una adecuada caracterización de los grupos analizados.

El debate metodológico, aunque importante, no es pragmático. Adelantarlo en medio de la coyuntura puede desviar la atención sobre las cuestiones realmente importantes: cuáles son y qué hacer con las principales amenazas sobre la seguridad de las personas. Sin embargo, la inoportunidad del debate metodológico no implica que haya que resignarse a tener un conjunto de cifras diversas: los resultados divergentes de metodologías de medición disímiles son susceptibles de comparación en términos de tendencias, distribución y niveles relativos.

Este documento plantea un diálogo con algunas de las otras mediciones desde la perspectiva expuesta previamente y busca poner el acento sobre las

5 Varios de los capítulos de este libro se refieren a este problema y parten de la necesidad de reconocer las limitaciones, con el objetivo de buscar formas de compensarlas.

amenazas a la seguridad humana y cómo los análisis basados en evidencia pueden ayudar a conjurarlas.

¿De dónde venimos?

La guerra en Colombia es un fenómeno de larga duración, variable intensidad y gran heterogeneidad en la violencia. En esta contienda se han enfrentado, durante la mayor parte del tiempo, tres polos: las guerrillas, las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos paramilitares. La interacción de estos grupos con otras formas de actividad criminal es compleja, por lo que en este capítulo no nos referiremos sino marginalmente al tema⁶.

El principal antecedente mediato de la situación actual en el conflicto puede encontrarse a comienzos de la década de los noventa, cuando dos de los principales grupos guerrilleros, las FARC y el ELN, se apartaron de los procesos de paz de esa época, algunos de los cuales sí condujeron a la desmovilización de otras guerrillas: entre ellas, el Movimiento Quintín Lame, el M-19, el EPL y el PRT (García Durán, 1992).

Entre 1991 y 1994, en presencia de la pérdida de recursos que supuso el fin de la guerra fría y del espacio político que ofrecían los acuerdos de paz, estos grupos se reestructuraron. Este proceso implicó cambios en las fuentes de financiamiento para su operación, en sus formas de operación y organización, sus tecnologías de guerra y en expresión territorial.

En relación con su expresión territorial, durante la primera mitad de la década del noventa, los grupos guerrilleros aumentaron su cobertura territorial y desplazaron algunas de sus estructuras hacia territorios como los llanos orientales, la costa pacífica y las zonas aisladas de valles interandinos. A pesar del avance, no se observó un aumento en el ejercicio de la violencia durante esos años. La mayoría de las zonas aisladas, marginales y menos densamente pobladas del país se convirtieron, entonces, en el principal escenario para las actividades de guerra durante los siguientes años.

No fue coincidencia que en estas zonas se concentrara la mayor densidad de cultivos de insumos para la producción de narcóticos, en particular de coca y amapola. Como bien lo ha mostrado Sánchez y Díaz (2007: 131-205),

6 Para un marco de análisis de esta relación, véase el capítulo en este libro sobre análisis económico de conflictos internos.

los grupos guerrilleros tienden a ocupar áreas que posteriormente sirven de plataforma para la expansión del primer eslabón en la cadena de la economía del narcotráfico: los cultivos ilícitos. Nótese que la dinámica es la inversa a la que se suele presuponer para estos grupos, es decir, que estos migran en busca de los recursos del narcotráfico.

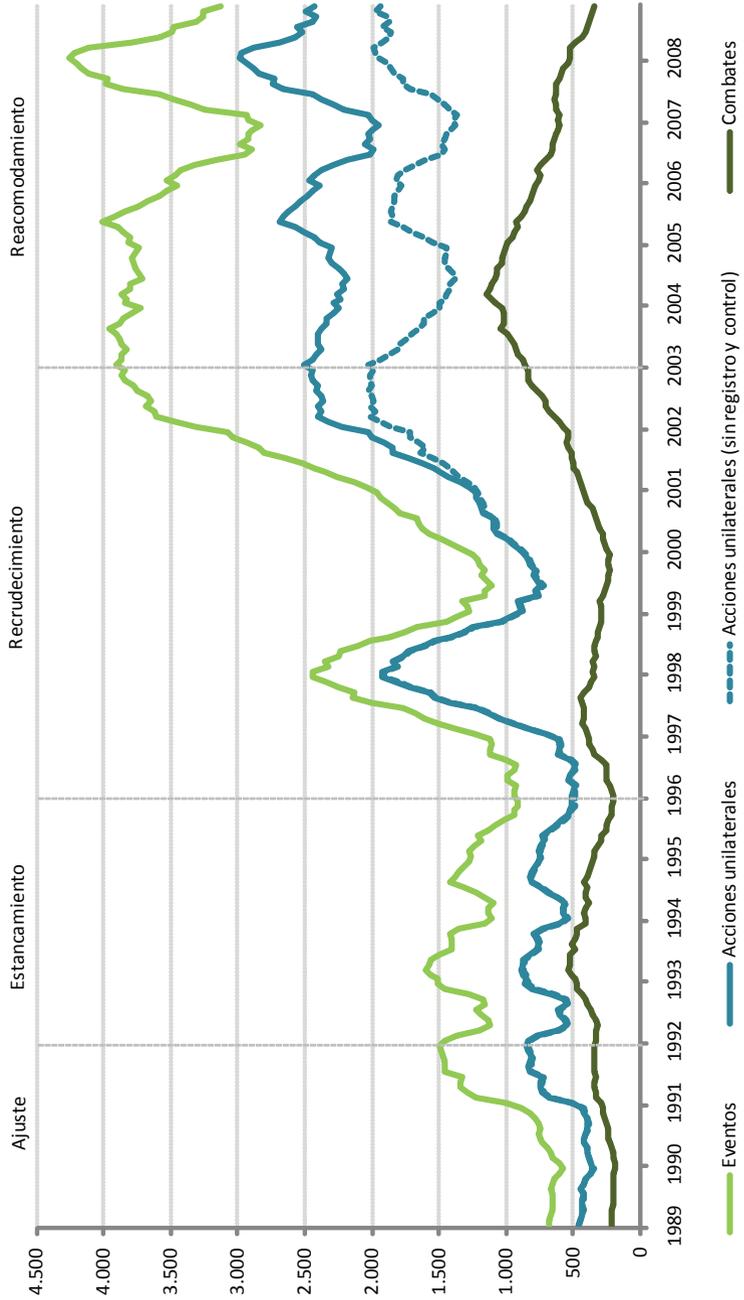
A partir de 1996, se presenta un cambio significativo en la dinámica del conflicto, en gran parte como resultado de los efectos del período de ajuste anterior, en el que los grupos guerrilleros y paramilitares crecieron y se fortalecieron. Como resultado de ello, se da “un incremento importante tanto en la intensidad del conflicto como en la frecuencia de combates y ataques” (Restrepo, Spagat y Vargas, 2006: 519-520; observable también acá en el gráfico 1) además de un creciente involucramiento de la población civil a lo largo de la década (González, Bolívar y Vásquez, 2007: 100). En virtud de estas características, algunos autores han denominado este período como de *recrudescimiento* (Restrepo, Spagat y Vargas, 2006: 520), haciendo alusión al escalamiento del conflicto (1996-2002). Este período terminó hacia el año 2002, cuando, según estos autores, se alcanzó la mayor intensidad del conflicto armado (véase el gráfico 2 al respecto).

La dinámica de escalamiento de la guerra en el país, en ese momento, se explica por diversos factores, entre los cuales es pertinente destacar las ofensivas de los grupos guerrilleros, la articulación de la mayoría de los grupos paramilitares en una sola organización (AUC) y el despliegue de su estrategia de violencia contra la población civil y, finalmente, la transformación, modernización y avances tecnológicos de las fuerzas estatales y su respuesta a la ofensiva insurgente.

Las ofensivas de los grupos guerrilleros inciden más en la dinámica de la violencia al principio del período de recrudescimiento que al final de este, cuando la iniciativa de las fuerzas estatales asume un mayor protagonismo en esta dinámica. La primera gran ofensiva del período fue emprendida por las FARC a mediados de 1996, momento en el cual se observa tanto un aumento en sus combates como en sus acciones unilaterales (gráficos 3 y 5). En esta ofensiva, las FARC logran poner en práctica la Nueva Forma de Operar (NFO)⁷,

7 La NFO es la traducción al lenguaje estratégico de las FARC del concepto de guerra móvil, que le permitió a la guerrilla “operar en agrupaciones tácticas de hasta un millar de hombres, con el objetivo de copar unidades militares de entidad batallón o tomar posiciones fortificadas de

Gráfico 1
Eventos de conflicto por tipo, Colombia 1988-2008



con el ataque a la base antinarcóticos de Las Delicias, Putumayo (agosto de 1996). La aplicación de la NFO es estratégicamente relevante porque marcó el inicio del intento de las FARC de pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos.

Con posterioridad a este ataque, las FARC lograron otras victorias militares basadas en esta precaria guerra de movimientos, dentro de las que se destacan la toma de la base del cerro de Patascoy (diciembre de 1997), la toma de la base antinarcóticos en Miraflores (agosto de 1998) y la derrota de un batallón completo de contraguerrilla en El Billar, Caquetá (marzo de 1998). El éxito militar de estas operaciones se ve reflejado en un máximo local⁸ de muertes de combatientes pertenecientes a las fuerzas estatales durante combates a mediados de 1998, con un previo incremento importante en marzo de 1998 relacionado con el episodio de El Billar (gráfico 4).

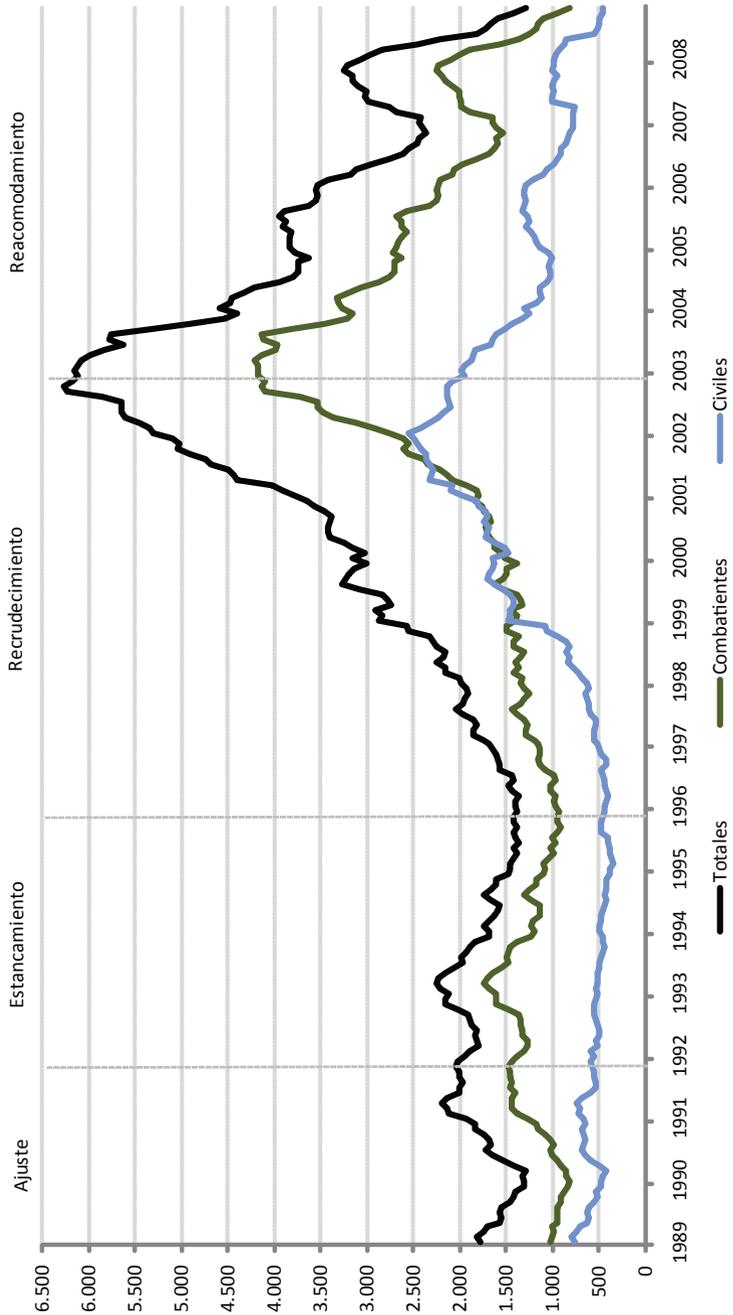
A pesar del esfuerzo de esta guerrilla para pasar a la guerra de movimientos, la violencia de conflicto siguió ocurriendo principalmente en acciones unilaterales⁹. Como se observa en el gráfico 1, las acciones unilaterales imprimen la mayor parte de la dinámica creciente al total de acciones del conflicto durante el período de recrudescimiento. Así, si bien se presenta un ligero aumento en la frecuencia y envergadura de los combates durante la primera mitad del período de recrudescimiento, no hay un giro estratégico de la guerra, en el sentido de que no puede hablarse de una guerra móvil generalizada. Por el contrario, la prevalencia de las acciones unilaterales indica la persistencia de tácticas propias de la guerra de guerrillas.

Durante su auge militar, las FARC lograron suficiente incidencia política como para lograr abrir una negociación con el gobierno Pastrana, que supuso el retiro de las fuerzas estatales de cinco municipios en el sur del país en

la fuerza pública” (Ortiz, 2006: 330). Este término fue acuñado en la octava conferencia de este grupo guerrillero, en 1993.

- 8 Un máximo local hace referencia al nivel máximo de una serie en un período acotado (o ciclo identificado) sin desconocer la existencia de un máximo global que hace referencia al nivel más alto de una serie en todo su período de existencia.
- 9 Para una referencia detallada de la metodología de medición en CERAC, refiérase el lector al aparte al final de este libro dedicado a las aclaraciones metodológicas. Las gráficas que aquí se presentan muestran el nivel de la variable en el último año, calculado mes a mes. De esa manera, se logra conocer el nivel de la variable (el cual puede ser leído en el eje izquierdo) y las variaciones mensuales en este nivel.

Gráfico 2
 Muertes directas del conflicto, Colombia 1988-2008



enero de 1999 y el inicio de unos diálogos de paz¹⁰. El inicio de los diálogos del Caguán, no obstante, no significó un giro en la tendencia que venía desarrollándose hacia la intensificación de la guerra, iniciada desde 1996 (gráfico 2).

En consonancia con el momento del despeje de la zona de distensión, se observa, en enero de 1999, un aumento acelerado de los combates entre las fuerzas estatales y las FARC (gráfico 3) y, desde el principio de 2001, un aumento acelerado de las acciones unilaterales del grupo guerrillero y de las fuerzas estatales (gráfico 5). La evidencia muestra que las negociaciones se llevaron a cabo en medio de una intensificación sin precedentes de la guerra.

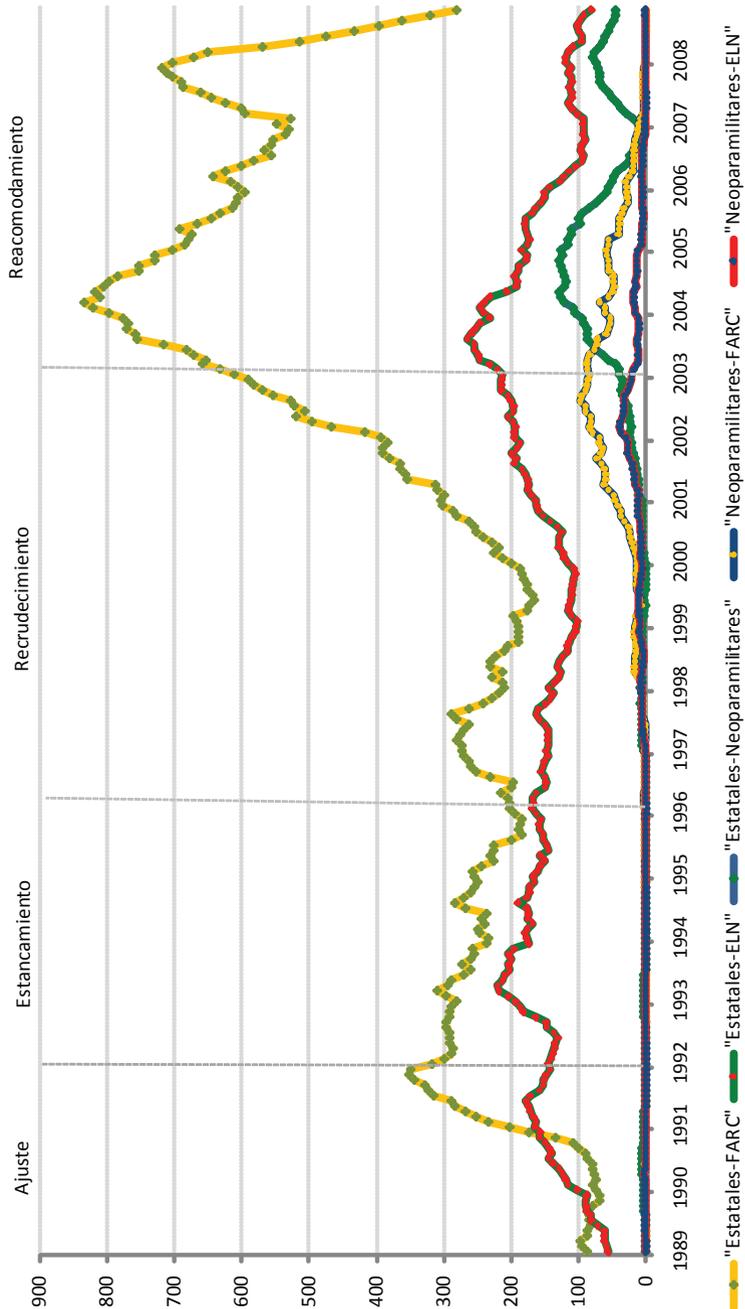
Pero no se trató únicamente de un reacomodamiento militar de la guerrilla que aprovechó las negociaciones y la zona de distensión. La intensificación está también estrechamente relacionada con la reestructuración organizacional, la reorientación estratégica, los cambios de doctrina y el uso de nuevas tecnologías por parte de las fuerzas estatales, todas estas iniciadas en la administración Pastrana. Estos cambios, que empezaron a debatirse y estructurarse desde finales de 1996¹¹, comenzaron a traducirse en éxitos militares a su favor sólo hasta 1999. Por ejemplo, en la “Operación Independencia”, según revela Castellanos (2006: 315), o en los combates en los municipios Vegalarga y Colombia (Marks, 2002: 17-18). Antes de 1999, las fuerzas estatales fueron “protagonistas involuntarios de la intensificación de la guerra, con una aceleración inédita de los ataques de las FARC en su contra” (Lair, 2004: 118). A partir de dicho año, las fuerzas del Estado inician un sostenido aumento de su capacidad de ataque y operatividad.

El aumento de los combates entre las fuerzas estatales y las FARC estuvo acompañado de un aumento acelerado de las muertes en combate de miembros de dicho grupo guerrillero, mientras que si bien las muertes en combate de miembros de la fuerza pública se incrementaban, lo hacían a una tasa mucho menor (gráfico 4). Esta dinámica evidencia la profundización de la asimetría bélica favorable al Estado debido a los cambios tecnológicos ya referidos y a un crecimiento en el número de combatientes estatales y a su reentrenamiento y profesionalización. El balance de la guerra comienza a ser

10 La zona de despeje pactada comprendió cinco municipios: San Vicente del Caguán, La Macarena, La Uribe, Mesetas y Vistahermosa.

11 Para ver una discusión completa sobre los cambios de las fuerzas estatales véase, entre otros: Marks (2002) y Seguridad y Democracia (2003).

Gráfico 3
Combates por días, Colombia 1988-2008



tan favorable al Estado que, a finales del período de recrudescimiento (2002 y 2003), se empieza a insinuar el declive estratégico¹² de las FARC, aspecto en el que este texto profundiza más adelante.

El ELN, por su parte, también aportó significativamente al escalamiento del conflicto durante el recrudescimiento. Las acciones unilaterales de este grupo aumentan de manera acelerada desde el año 2000 debido a una ofensiva que tenía como objetivo presionar el despeje de cuatro municipios en el sur de Bolívar (gráfico 5). Esta estrategia fue adoptada por este grupo luego de que los acercamientos que buscaban la formalización de unos diálogos de paz entraron en un callejón sin salida “cuando en las conversaciones de Caracas entre gobierno y ELN, a comienzos de 1999, no se logró un acuerdo acerca del sitio y las garantías para adelantarla” (Vargas, 2006: 278).

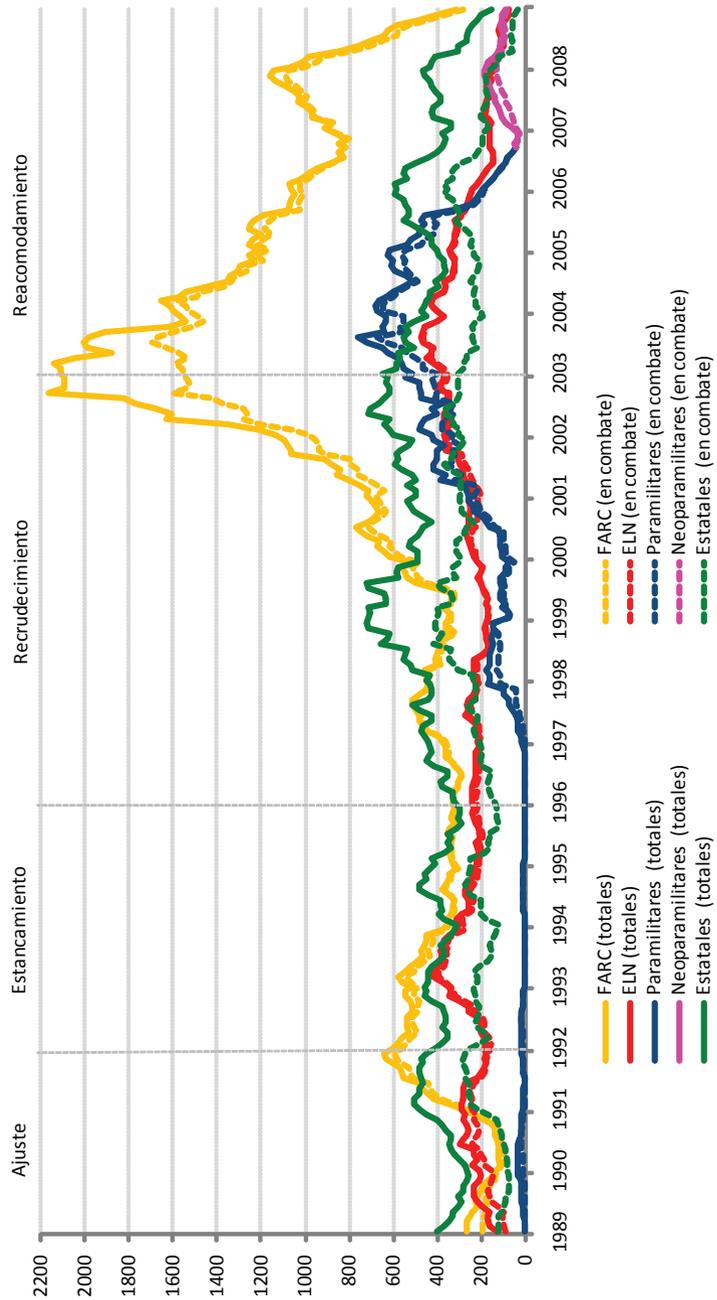
Sin embargo, la ofensiva fracasó en lograr presionar el despeje, lo que, aunado al rechazo nacional e internacional por los secuestro masivos realizados entre abril 1999 y febrero de 2000 (Otero, 2008: 206) y los descabros militares de Barrancabermeja y los Farallones de Cali (Vargas, 2006: 279), terminaron por sellar el declive estratégico de esta organización (Ortiz, 2006: 339). Dicho declive se hizo evidente en la disminución sostenida de sus acciones unilaterales desde principios de 2001 hasta el final del período de recrudescimiento (gráfico 5) y está estrechamente relacionado con el accionar paramilitar¹³.

12 La noción de declive estratégico hace referencia, en este documento, al estancamiento y retroceso del desarrollo militar de las organizaciones insurgentes, tanto en términos de expansión territorial como de desarrollo de sus planes y proyectos: aunque se lo propusieron, en los resultados, ni el ELN ni las FARC lograron pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos. Más aún, la perspectiva de lograr que mediante una estrategia violenta se logre la consecución de poder aparece hoy en día, a todas luces, no sólo lejana, sino imposible. Véase el texto de Pizarro (2006: 198) en *Nuestra guerra sin nombre*, que presenta un argumento convincente sobre la derrota estratégica de las FARC. En Restrepo y Spagat (2005b) se anticipó esta tendencia.

13 El paramilitarismo privilegió el ataque al ELN sobre las FARC, especialmente porque las regiones de entrada y consolidación del paramilitarismo estuvieron ubicadas en zonas históricas de la guerrilla del ELN, con énfasis en el Magdalena Medio (con eje en Barrancabermeja), el sur de Bolívar, la región del Catatumbo en Norte de Santander y el Oriente antioqueño. También, el ELN fue afectado por el paramilitarismo, aunque en menor medida en Arauca, Valle del Cauca y Nariño. Véase, entre otros, Vásquez (2006).

Gráfico 4

Muertes totales y en combate por grupo perteneciente, Colombia 1988-2008



Los grupos paramilitares, que ya habían estado presentes en el conflicto en períodos anteriores, para comienzos de los noventa, se encontraban en medio de un proceso de organización. Durante toda esta década, se consolidan coaliciones regionales que, probablemente, tuvieron más que ver, en sus inicios, con un esfuerzo de verticalización del negocio del narcotráfico (que financió estos grupos) que con un ejercicio político. Sin embargo, se debe advertir que la incursión de estos grupos en la violencia política de los años ochenta reveló que sí tenían una vocación de largo plazo de construir, mediante el ejercicio de la violencia, un proyecto político. En ese sentido, hoy día no se pone en duda la responsabilidad de estas fuerzas en la muerte selectiva y organizada de miles de líderes activistas y militantes de la Unión Patriótica y docenas de líderes y militantes del Partido Liberal.

Para la segunda mitad de la década del noventa, en muchas regiones del país, se contaba con diversas organizaciones paramilitares, con estructuras jerarquizadas, capacidad logística y experticia profesional en las diversas formas y propósitos del ejercicio de la violencia: desde aquella asociada al narcotráfico, hasta labores de protección y violencia selectiva. En ese escenario, los lazos entre estas organizaciones, que existían desde los ochenta en materia de entrenamiento militar y logística, se estrecharon. En abril de 1997, las “Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales se unieron para conformar las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)” (Verdadabierta.com, s.f.). En mayo del siguiente año, se adhirieron las Autodefensas de Santander y del Sur del Cesar (AUSAC), las Autodefensas del Casanare y las Autodefensas de Cundinamarca (AUC, 16 de mayo de 1998), adhesión a la que le siguió la de otros grupos posteriormente.

El proceso de alianza entre los diversos grupos paramilitares resultó en una federación de grupos regionales que se definieron como “organizaciones contraguerrilleras y aliadas del Estado en su lucha contrainsurgente” (Romero, 2007: 364-365). Bajo estas premisas, definieron un plan de expansión territorial y desplegaron una estrategia de violencia que aumentó de manera significativa la intensidad del conflicto, en especial la victimización de la población civil.

En efecto, el máximo global en la victimización de civiles ocurre en 2001 (gráfico 2) y corresponde a la época más funesta de las masacres perpetradas por grupos paramilitares. Estos desplegaron una estrategia contrainsurgente, en la que la violencia contra la población civil fue el principal instrumento

de su estrategia de terror. El gráfico 6 muestra el incremento acelerado de la victimización de civiles casi desde el inicio del recrudescimiento y su permanencia en niveles cercanos al máximo global entre 1999 y 2002. En el mismo gráfico se observa cómo prácticamente la totalidad de las víctimas de las acciones unilaterales paramilitares fueron civiles: ello indica que hubo una estrategia deliberada de victimización de civiles como estrategia de guerra.

Sin embargo, esta no fue la única estrategia. La gráfica 3 muestra que, a partir del año 2000, esta federación de paramilitares incrementa de manera sustancial el número de combates con las guerrillas, adquiriendo un carácter contrainsurgente, en ocasiones complementario y en ocasiones sustituto, de la estrategia contrainsurgente de las fuerzas estatales¹⁴.

En relación con la expansión territorial de las AUC, esta tuvo su principal epicentro en el norte del país, donde se empeñaron en la construcción de un corredor “antisubversivo, que va de la frontera con Panamá (selva del Darién) hasta los límites con Venezuela, y pasa por el norte de Antioquia, Córdoba, Bolívar, el Magdalena Medio y el Cesar” (Lair, 2004: 128). Luego de lograr establecerse en los santanderes, la expansión paramilitar continuó hacia el oriente, buscando el control del departamento de Arauca. Otro de los ejes de expansión del proyecto de las AUC fue hacia el suroccidente del país, que tuvo como principales áreas de influencia el norte del Valle (en conexión con el Cañón de las Garrapatas) y Bajo Putumayo, ejes a partir de los cuales se expandieron por el Valle, Cauca, Nariño, Putumayo y parte de Huila.

En relación con la expansión del paramilitarismo hacia el sur del país, es pertinente anotar que estuvo relacionada, de manera importante, con la intención de estos grupos de proteger y expandir su control sobre rentas provenientes de la producción de narcóticos. En efecto, Cubides señala cómo, si existe algún patrón identificable de la expansión del paramilitarismo, es la expansión “al arbitrio de las oportunidades” (Cubides, 2005: 231). En el caso del suroccidente, esas oportunidades estuvieron en la financiación de sus estructuras armadas a través de las rentas provenientes del cultivo de insumos para la producción de narcóticos y en la disposición y apoyo de las élites locales. En 1999, la expansión paramilitar se evidenció con un incremento en los niveles de violencia de estos grupos (gráfico 5).

14 Para una discusión detallada sobre la complementariedad vs. la sustituibilidad de las fuerzas paramilitares y las fuerzas del Estado, véase Restrepo (2007).

La expansión paramilitar entre 1997 y el 2002 tuvo impactos diferenciados sobre los principales grupos insurgentes, siendo el ELN el que resultó más debilitado¹⁵. En efecto, los territorios históricos del ELN se encuentran ubicados principalmente en el nororiente del país, zona donde el paramilitarismo los obligó a un “proceso de retroceso de las zonas planas a las cordilleras, [y] de pérdida de influencia en los cascos urbanos” (Vásquez, 2006: 321), sobre todo en la subregión norte del Magdalena Medio. Una de las pocas excepciones a esta dinámica fue Arauca, donde el frente Domingo Laín del ELN logró repeler con éxito la incursión paramilitar y refrendar su dominio en el departamento.

En conjunto, los factores mencionados reconfiguraron la geografía del conflicto durante el período de recrudecimiento (1996-2002). Al inicio del período, los grupos insurgentes buscaron dar un salto cualitativo en la guerra, profundizando su despliegue estratégico, el cual apuntaba, más que a cercar las grandes ciudades, a ganar poder en áreas aisladas y apartadas y a estrangular las redes que conectan los principales nodos de la economía del país. Los secuestros masivos en las carreteras y la voladura de torres y oleoductos hacían parte de esta estrategia. Sin embargo, la paulatina recuperación de las fuerzas estatales a partir de 1999 y su avance militar les permitió, ya hacia 2001, atacar las áreas que las FARC usaban para generar su poder de combate, luego de haber concentrado su accionar en la batalla por los corredores de movilidad (Marks, 2002: 21). Esta nueva etapa de la ofensiva estatal significó, entre otras cosas, la emergencia de un nuevo escenario de la guerra en el sur del país.

Ya en 2005 se señalaba que durante el período de reacomodamiento (2003-2008), se había dado un proceso de consolidación regional del conflicto y la emergencia de nuevas zonas: “En particular, la región del oriente antioqueño, Arauca, los Montes de María y el occidente de la Sierra Nevada

15 Una de las explicaciones de porqué el ELN resultó más vulnerable que las FARC a las tácticas paramilitares tiene que ver con las formas de relacionamiento de este grupo con la población, de carácter tradicionalmente más cercano a las comunidades en comparación con otras guerrillas y, por tanto, con un mayor grado de dependencia de ellas. Sobre este tema, Ortiz, por ejemplo, plantea que la dependencia de las estructuras armadas del ELN de “cierto grado de respaldo social terminó convirtiéndose en una vulnerabilidad clave” (2006: 340). Las FARC, por su parte, pudieron responder al terror de los paramilitares con una estrategia similar, en disputa del apoyo de la población (González, Bolívar y Vásquez, 2007: 72-75).

se han consolidado como regiones problemáticas; mientras que el Cañón de las Garrapatas y los departamentos de Meta y Cauca aparecen como regiones problemáticas emergentes” (Restrepo y Spagat, 2005a: 70).

En el plano militar, el período de recrudescimiento terminó con las fuerzas estatales a la ofensiva y con la actividad de los grupos guerrilleros indicando un declive estratégico. A finales de 2002, esta era mucho más pronunciada en el ELN que en las FARC. Así mismo, para entonces, se observan los más altos niveles registrados de violencia asociada directamente al conflicto hasta ese momento, con tendencia al aumento (gráfico 1). La intensidad de conflicto se encontraba en su máximo histórico, aunque, desde mediados de 2001, empezó a disminuir la victimización de civiles (gráfico 2). Las fuerzas estatales mostraban una mejoría constante en su iniciativa (gráficos 5) y la geografía del conflicto se encontraba en plena transformación.

Dinámica y evolución de la guerra durante el reacomodamiento: 2003-2008¹⁶

En esta sección, se presenta un análisis descriptivo de la dinámica y evolución del conflicto armado interno en el período comprendido entre 2003 a 2008, el cual se ha denominado, en este capítulo, como de *reacomodamiento*. Esta denominación busca destacar que, si bien ha habido cambios importantes en los grupos y en la dinámica de la guerra, esta se ha prolongado en el tiempo. En su marco, se continúan produciendo niveles muy altos de violencia directamente asociada al conflicto¹⁷.

Las tendencias generales

La persistencia de niveles altos de violencia de conflicto se evidencia en el comportamiento de los eventos totales, los cuales alcanzan un máximo global para la serie durante el período de reacomodamiento (gráfico 1). Este

16 A menos que se indique expresamente una fuente diferente, el análisis de cifras aquí referidas corresponde a información obtenida de la base de datos de conflicto de CERAC.

17 Este análisis corresponde a una primera mirada a la actualización 9 de la Base sobre Conflicto Armado en Colombia de CERAC. Una descripción de la metodología de medición de conflicto de CERAC se encuentra al final de este libro. Esta actualización incluye un número considerable de nueva información y una extensión hasta diciembre de 2008.

máximo global se sostiene durante la mayor parte del período. El conflicto mantiene, pues, unos niveles de actividad en sus máximos históricos.

Desde el inicio del período, año 2003, y hasta 2005, los eventos de conflicto presentan un estancamiento. Luego, entre mediados de 2005 y mediados de 2006, disminuyen sustancialmente. Esta caída probablemente se deba al empuje hacia el sur que, para entonces, lanzaron las Fuerzas Militares, con el argumento de ir tras el liderazgo de las FARC, evento que fue conocido como el “Plan Patriota”. Como se menciona más adelante, este esfuerzo fue abortado después de no obtener los resultados esperados hacia comienzos de 2007, justo después de la transición de ese entonces en el Ministerio de Defensa y la cúpula de las Fuerzas Militares¹⁸. A partir de ese momento, vuelve a haber un aumento en los eventos que lleva al máximo global de la serie a comienzos de 2008, muy superior al observado en períodos anteriores (gráfico 1).

La guerra en Colombia es un conflicto interno en el que las confrontaciones directas (combates) entre grupos armados sí son una constante, a diferencia de otros conflictos en los que la presencia de combates es la excepción. Esta característica no cambió durante el período de reacomodamiento en el que los combates de hecho llegan también a su máximo histórico. Los combates no son, sin embargo, la principal forma de actividad, pues continúan siendo una proporción menor de los eventos totales. Estos inician el período con una tendencia sostenida al aumento, que se inicia en 1999 y que alcanza el máximo global para la serie al comienzo de 2004. Luego de este máximo, disminuyen también de manera sostenida hasta el final del período de análisis tanto en nivel como en proporción de los eventos totales (gráfico 1). Sólo al final de la serie, entre 2007 y 2008, se evidencia un leve incremento en los combates.

En efecto, la mayor porción de la violencia en el marco del conflicto se ejerce en acciones unilaterales. El gráfico 1 muestra que, a diferencia de los combates, las acciones unilaterales, tanto en la serie que incluye las acciones

18 Este efecto estadístico se puede explicar por dos razones: en primer lugar, por un menor nivel de actividad de las fuerzas del Estado y la guerrilla debida a esta campaña en el sur, en terrenos que dificultaban este tipo de encuentros violentos y, en segundo lugar, un efecto de carencia de información, pues, en estas zonas, el cubrimiento de las fuentes que alimentan los sistemas de información, incluyendo el de CERAC, son precarias.

de registro y control como aquella que no las incluye¹⁹, presentan un nivel relativamente sostenido durante todo el período, pero sujeto a interesantes variaciones. Al inicio del período de reacomodamiento, las acciones unilaterales sin registro y control disminuyen de manera sostenida hasta un mínimo a mediados de 2004, mínimo que coincide aproximadamente con el máximo global de combates. Es probable que, ante la ofensiva estatal que supuso este mayor número de combates, las fuerzas guerrilleras y paramilitares (estas últimas, en ese entonces, en proceso de concentración y desmovilización bajo el marco de las negociaciones con el gobierno) comenzaran a evitar las acciones unilaterales o tuvieran fuertes dificultades para llevarlas a cabo²⁰.

Las acciones unilaterales presentan dos ciclos luego del mínimo de 2004: el primero inicia desde mediados de 2004, alcanzando su máximo en la primera mitad de 2005, en el que se sostienen unos meses y disminuyen hasta finales de 2006. El segundo ciclo de auge se inicia a principios de 2007 y se prolonga hasta el final del período, momento en el cual se sostiene en niveles cercanos al máximo global hasta el final de la serie (gráfico 1). Es probable que la caída entre 2006 y 2007 se deba al mismo efecto ya descrito del desgaste operacional y dificultad de entablar acciones en el marco del Plan Patriota. Más importante es notar cómo el nivel de actividad de acciones unilaterales al final de la serie y, pese a los ciclos, durante todo este período de reacomodamiento, se ha sostenido en altísimos niveles de actividad, considerando o no las actividades de registro y control: en síntesis, estos indicadores muestran que el conflicto se encuentra en máximos niveles históricos. No

19 Las acciones de registro y control son aquellas que reportan las fuerzas militares en ejercicio de patrullajes y en el marco de su presencia en el territorio. El sistema de información de CERAC no registra eventos operacionales sino cuando existe algún tipo de violencia o una afectación de una organización guerrillera o de paramilitares. En el gráfico 1, se decidió separar ambas series para mostrar la importancia que este tipo de acciones ha adquirido en los últimos años, reflejo de la gran expansión de la presencia estatal y el aparato militar y de policía del Estado. Es probable, también, que haya un mayor esfuerzo de comunicación de las fuerzas de seguridad del Estado durante estos años, que se refleje en los datos, al registrar mayor nivel de eventos de este tipo.

20 Durante este período, era frecuente escuchar el término “repliegue”. Al respecto, véase, por ejemplo, la posición de Rangel (*El Tiempo*, 24 de octubre de 2003) para referirse a este tipo de movimiento. Aun cuando este no es necesariamente un término adecuado para describir una guerra de guerrillas, sí hace referencia a una reducción de acciones ofensivas sin respuesta por parte de la contraparte.

obstante, y como se aprecia a continuación, la violencia es diferente durante este período a la del pasado.

Una de las más importantes transformaciones que ha experimentado el conflicto interno en Colombia, y que aquí se quiere destacar, es la gran reducción en su intensidad, medida por la afectación que se causa a las personas, la cual ha alcanzado niveles mínimos históricos (gráfico 2), pese a que el nivel de violencia, en términos de eventos, persiste en niveles muy altos (gráfico 1).

En efecto, tanto las muertes de combatientes como las de civiles se han reducido de forma sustancial después de los dramáticos niveles de victimización que se alcanzaron a comienzos de la década. Probablemente, esta es la base para la generalizada percepción de mejoras sostenidas en los niveles de seguridad que es común en la opinión pública y los líderes políticos y empresariales.

Sin embargo, aunque estas mejoras son indiscutibles, el panorama es mucho más complicado cuando se le mira en detalle. En primer lugar, porque los niveles de victimización, si bien cercanos a los valores mínimos desde cuando se cuenta con información procesada, aún muestran niveles de violencia sustanciales tanto para combatientes como para civiles. En segundo lugar, porque la dinámica revela situaciones preocupantes en el pasado cercano, que apuntan a serias deficiencias de la política de seguridad en lo relacionado con el conflicto armado interno.

Las muertes directas de conflicto disminuyen de manera más o menos sostenida desde el inicio del período hasta finales de 2006, cuando se presenta un incremento súbito en el cual las muertes de civiles participan significativamente. Esto constituye un hecho preocupante (gráfico 2). El incremento en las muertes se debe, en parte, a la forma en la que se están registrando los hallazgos de fosas comunes, muchas de las cuales se han conocido como producto de las versiones libres de los excomandantes paramilitares en el marco de la Ley de Justicia y Paz. La otra parte del incremento puede estar relacionada con el incremento en las acciones unilaterales y con el leve incremento en los combates que se evidencia entre 2007 y 2008 y que se traduce en el incremento de combatientes muertos (gráficos 1 y 2).

También, se destaca que la dinámica de las muertes parece estar asociada a algunos tipos de acciones de las que hacen parte las fuerzas del Estado. De hecho, un número no despreciable de muertes (1.290 registradas desde

2001) se produce en acciones de registro y control con participación de las fuerzas estatales, en el curso de las cuales más de 120 muertes de civiles han sido registradas.

Finalmente, si bien el nivel de muertes directas en conflicto al final del período es un mínimo global para la serie, la intensidad del conflicto sigue siendo alta, en el sentido de que su impacto sobre la seguridad humana es significativo: más de mil muertes en promedio por año²¹.

*Los combates*²²

En cuanto a los combates, es pertinente empezar por señalar que son las fuerzas estatales quienes, enfrentadas a los otros grupos, presentan mayor actividad de confrontación regular durante el período (gráfico 3). Como ya se afirmó en la sección anterior, es desde mediados de 1999 que las fuerzas del Estado inician un proceso de ofensiva que se acelera para comienzos del año 2000.

Es así como la dinámica total de los combates se explica por la iniciativa militar de las fuerzas estatales que, por un lado, aprovechan su superioridad bélica recientemente ganada y la expansión de su aparato de guerra para desplegar una gran ofensiva contrainsurgente y, por el otro, para persuadir y presionar a los grupos paramilitares disidentes del proceso de desmovilización (gráfico 3).

21 Respecto a las tendencias por fuera del período de estudio, durante los primeros meses de 2009, se evidencia una continuidad en la caída de los eventos de conflicto, tanto en acciones unilaterales como en combates, pese a la realización de algunas espectaculares acciones, como la incursión a Garzón (Huila) en junio de este año. Respecto a las acciones unilaterales (con y sin registro y control), el posible estancamiento que se observaba hasta diciembre de 2008 no permanece y los niveles de estas variables caen en los primeros meses de este año. Por su parte, en la dinámica de los combates por diadas, se resalta el estancamiento en los enfrentamientos entre fuerzas estatales y neoparamilitares (a finales de 2008, mostraban una tendencia decreciente). En resumen, no se evidencian variaciones sustanciales en las tendencias de la guerra a mediados de junio de 2009, fecha en que se elabora este análisis. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos datos no reúnen toda la información de todas las fuentes.

22 El mapa 1 muestra totales de combates para las fuerzas estatales y todos los grupos guerrilleros, es decir ELN y FARC.

Fuerzas del Estado y FARC

Respecto a la ofensiva contrainsurgente, en el gráfico 3, se observa cómo los combates entre los grupos estatales y las FARC son los que dan cuenta de la gran mayoría de los enfrentamientos registrados en el conflicto durante el período y, por tanto, son también el principal factor explicativo de la dinámica de los combates totales. En el mismo gráfico, los combates entre las fuerzas estatales y el ELN son la díada que presenta el segundo lugar en frecuencia, lejos, en todo caso, de los niveles de confrontación de la díada Estado-FARC. Nótese, sin embargo, las grandes variaciones en la dinámica de los combates de las FARC, que hacen relativamente menores los cambios en la dinámica de los combates con el ELN²³.

En relación con la dinámica de los combates entre los grupos estatales y las FARC, se observan dos ciclos durante el período de reacomodamiento. El primero continúa el ascenso que se inició en 1999, alcanza un máximo global en 2004 para, entonces, iniciar una caída continua hasta abril de 2007²⁴. El segundo ciclo va desde mediados de 2007 hasta el final del período, alcanza un máximo local en enero de 2008, cuando se inicia una pronunciada y rápida caída, la más rápida de toda la serie (gráfico 3). En esta dinámica, hay dos momentos que es pertinente destacar. En el primer momento, que tiene lugar durante el año 2003 y principios de 2004, las fuerzas estatales desarrollan una ofensiva encaminada a asegurar las redes que conectan las centralidades del país, proteger estos puntos centrales que estuvieran en riesgo e interrumpir definitivamente el despliegue estratégico de las FARC. El segundo momento se da entre el segundo trimestre de 2007 y el primero de 2008, cuando las fuerzas estatales logran avanzar tangiblemente en el debilitamiento de las FARC.²⁵ Aun cuando termina en una pronunciada caída al final del período de análisis, el nivel de combates de las FARC está cercano a los de 1991 y 2001 y lejos de estar en sus niveles mínimos.

23 Para 1990, el ELN combatía más que las FARC. Aparte de la ofensiva de Casa Verde, durante el período 1992-1999, la tendencia de los combates de ambos grupos es a la baja, con una actividad de las FARC que era casi el doble de la del ELN. Cuando los combates de las FARC alcanzan su máximo histórico (a comienzos del 2004), son estos casi cuatro veces el máximo de combates que el ELN alcanza un año atrás. Para el fin del período, la relación es de 1 a 3.

24 La caída entre los dos picos puede, de nuevo, estar asociada al llamado Plan Patriota.

25 En la siguiente sección, se aborda con más detalle la evolución de estos grupos en función de los cambios en su forma de organización y operación.

¿Cuál es la razón de esta pronunciada caída? En sección posterior, se hace referencia al tema, pero es probable que se deba a la reorganización forzada que los contundentes golpes que el Estado ha propinado contra la cúpula de las FARC y los cambios por la muerte de su máximo líder y fundador, “Manuel Marulanda”. Este hecho obligó una recomposición y construcción de un nuevo liderazgo y llevó a las FARC a evitar a toda costa los combates con las fuerzas estatales.

Por su lado, la distribución espacial de los combates es heterogénea. En 2003, un 31% de los combates totales entre las FARC y las fuerzas estatales, por ejemplo, se concentró en Cundinamarca y Antioquia. Esto se debió a una ofensiva que tuvo como principales objetivos detener el despliegue estratégico de estas guerrillas en Cundinamarca, (con la “Operación Libertad Uno”) y recuperar territorios en el centro del país y proteger la vía Bogotá-Medellín (a través de la “Operación Marcial”). Como lo afirmó el responsable de la primera de estas operaciones, “el efecto de mayor importancia de la ‘Operación Libertad Uno’ fue el cierre al paso de las intenciones de las FARC dentro de lo establecido en su plan estratégico, que tradujeron en sus informes como un retraso de tres a cuatro años en su proyecto de toma del poder” (Castellanos, 2006: 333-334). En la “Operación Marcial”, por su parte, las Fuerzas Militares lograron “resultados en el oriente de Antioquia y la carretera entre Medellín y Bogotá” (Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2008: 32).

También, en Arauca y la región de Montes de María, se incrementaron los combates entre los grupos estatales y las FARC al principio del período. Nótese cómo este aumento coincide aquí con las áreas que fueron declaradas como “Zonas de Rehabilitación y Consolidación” (decreto 2002 de septiembre de 2002) a comienzo de la primera administración de Álvaro Uribe. Esta coincidencia refuerza la idea de que es la iniciativa del Estado la que marca la dinámica espacial y temporal de la confrontación.

Para 2007, el escenario estratégico en la guerra en Colombia era sustancialmente diferente al que había al inicio del período de reacomodamiento (2003). Esta realidad fue entendida por el entonces entrante ministro Santos, quien, a partir de mediados de 2006, adelantó una revisión del escenario estratégico, como resultado de la cual se implementó por primera vez una modificación a la PSD. Como resultado de este ejercicio, se estructuró la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (Ministerio de Defensa, mayo de 2009: 9). Bajo esta nueva versión de la PSD, la ofensiva estatal pasó a poner énfasis en la desestructuración de las FARC y logró debilitar primero al

Bloque Caribe y al José María Córdoba (renombrado posteriormente Bloque Iván Ríos, denominación que se usa en adelante)²⁶.

Esta nueva versión de la PSD entendió que era importante no sólo buscar atacar el liderazgo de la guerrilla sino también poner mayor énfasis en las bases logísticas de cada frente o bloque. Por esto, la ofensiva militar también estuvo acompañada por un incremento sustancial en las acciones de registro y control, las cuales soportaban la estrategia de consolidación del territorio que había logrado recuperarse en la ofensiva contra las FARC del inicio del período (gráfico 5).

El incremento de los combates en 2007 entre los grupos estatales y las FARC (gráfico 3) se explica, en parte, por el aumento de la frecuencia de los enfrentamientos en zonas donde se ubican algunos de los principales frentes de los bloques Caribe e Iván Ríos: los departamentos de Antioquia, Caldas, Bolívar y Sucre concentraron aproximadamente el 35% del total de estos combates entre abril de 2007 y marzo de 2008.

El incremento de los combates entre las fuerzas estatales y las FARC tuvo mayores réditos militares para los primeros, principalmente en Caldas y en la región de Montes de María. En el caso del departamento de Caldas, la presión militar sobre varios frentes de las FARC resultó en la desertión de alias Karina (*Semana*, 27 de octubre de 2008) y en el asesinato de alias Iván Ríos, miembro del secretariado de las FARC, a manos de su jefe de seguridad (*El Espectador*, 14 de marzo de 2008). En el caso de Montes de María, las fuerzas estatales lograron la muerte en combate de alias Martín Caballero, comandante del frente 37 y encargado de la dirección del Bloque Caribe. Esta muerte evidenció un avance significativo de las fuerzas estatales en esa región y un debilitamiento crónico del Bloque Caribe.

Fuerzas estatales y ELN

Por otra parte, y en relación con la dinámica de los combates entre las fuerzas estatales y el ELN, esta se caracteriza por mostrar dos fases durante el período

26 En Colombia, se sostiene en este texto, siempre hubo una regla no escrita para las partes del conflicto, bien por incapacidad militar o por acuerdo tácito: no atacar a los comandantes militares de alto rango, de uno u otro bando: “no atacar a los generales”. Haber logrado golpear el liderazgo de las FARC, principalmente con las muertes de alias Iván Ríos y Raúl Reyes, supuso hacer añicos esta regla.

de estudio. En primer lugar, aquella que se inicia en el máximo global en los enfrentamientos entre estos dos grupos a mediados de 2003 y termina a mediados de 2006, durante la cual hay una tendencia sostenida a la disminución de los combates. En segundo lugar, de mediados de 2006 en adelante, la dinámica de los combates se estanca en un nivel cercano a los cien combates anuales hasta el final de la serie (gráfico 3). Este estancamiento en niveles positivos se mantiene aún durante el proceso de negociación que sostuvo este grupo insurgente con el gobierno entre diciembre de 2005 (inicio formal de la negociación) y noviembre de 2007, cuando se congelan las negociaciones, seis meses después de la redacción de las conclusiones de las seis rondas sin llegar a mayores acuerdos (Oficina Alto Comisionado para la Paz, 2007).

El estancamiento de la caída sostenida de los combates del ELN con los grupos estatales puede estar relacionado a una adaptación de este grupo a las nuevas realidades de la guerra, luego de arrastrar un declive estratégico desde el inicio de la década. En este sentido, el ELN ha evidenciado un resurgimiento después del proceso fallido de negociación, que se observa no sólo en la continuación de la confrontación con el Estado (que se mantiene, aunque en bajos niveles, en Antioquia, Bolívar, Norte de Santander y Arauca), sino en un incremento sustancial de sus acciones unilaterales, variables cuyas dinámicas se describen más adelante y se detallan en los gráficos 3 y 5.

Fuerzas estatales, paramilitares y neoparamilitares

En cuanto a los combates entre las fuerzas estatales y los grupos paramilitares, se destaca que en el período de reacomodamiento, por primera vez en toda la serie (1988-2008) y no sólo para este período en particular, estos presentan un nivel significativo, marcando una diferencia importante en relación con los otros períodos de la guerra (gráfico 3).

La dinámica de los combates entre las fuerzas estatales y los grupos paramilitares muestra dos ciclos durante el período de reacomodamiento. Al inicio del período, los combates entre las fuerzas estatales y los paramilitares presentan una tendencia al aumento, que alcanza un máximo global en el primer semestre de 2004 y se estancan allí hasta los primeros meses de 2005. A partir de ese momento, disminuyen de manera sostenida hasta llegar casi a cero (0) en el último trimestre de 2006 (gráfico 3). Ya en 2007, inicia un segundo ciclo al presentarse una tendencia al aumento en los combates, que alcanza un máximo local durante los primeros meses de 2008. Durante 2008,

los combates entre fuerzas estatales y paramilitares presentan una tendencia moderada a la disminución y terminan la serie en un nivel medio comparado con el máximo global de la serie para esta variable (gráfico 3).

Durante el primer ciclo, el aumento en los combates se explica, en parte, por la intención de las fuerzas estatales de ejercer presión sobre las estructuras paramilitares disidentes del proceso de DDR²⁷, que para entonces estaban concentrándose o en tránsito hacia su concentración y desmovilización. En efecto, hubo una serie de grupos paramilitares que se retiraron del proceso o nunca entraron a él por diversas razones. Entre las estructuras disidentes, estuvieron la de “Los Mellizos”, que siguió operando en Norte de Santander y Arauca; una facción del Bloque Norte liderada por Vicente Castaño con epicentro de operaciones en Cesar; un grupo de combatientes liderados por “Don Mario” (que posteriormente formaron las Autodefensas Gaitanistas en el Urabá) y las Autodefensas del Casanare, lideradas por “Martin Llanos”²⁸. Durante este primer ciclo, la distribución espacial de la confrontación de las fuerzas estatales a los grupos paramilitares se presentó principalmente en Antioquia, Casanare, Meta, Bolívar, Santander y Boyacá (en orden de mayor

27 El proceso de DDR de algunos de los grupos paramilitares inició formalmente en el año 2003 con cuatro mesas paralelas: “una con las AUC, otras dos con el BCB y la Alianza Oriente y una cuarta con las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM), que se negaron a compartir mesa con las anteriores” (Oficina Alto Comisionado para la Paz, diciembre 2006: 6). El proceso luego se unificó en una sola mesa y se prolongó hasta agosto de 2006, cuando se desmovilizó la última estructura vinculada al proceso. En total, se desmovilizaron 36 estructuras, 31.671 hombres y se entregaron 18.051 armas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006: 100 y 102).

28 El motivo de las disidencias es objeto de debate, pues, según versiones de prensa, “Don Mario” le confesó al general Naranjo, una vez capturado y cuando era trasladado hacia Bogotá, que en medio del proceso de DDR hubo una cumbre de jefes paramilitares en la que se decidió que Vicente Castaño “Cuchillo”, los hermanos Mejía Múnera y él se quedarían por fuera de las negociaciones, para reorganizar las autodefensas y seguir manejando el narcotráfico en sus zonas de influencia (*El Tiempo*, 15 de abril de 2009). Sin embargo, independientemente del motivo de las disidencias, existe evidencia documental de que algunos de estos grupos continuaron participando en la dinámica del conflicto armado y ejerciendo violencia, por lo que aquí se les denomina neoparamilitares. A lo largo del texto y en los gráficos, se asume, según la disposición oficial, que desde agosto de 2006, fecha en la que se dio la última desmovilización de grupos paramilitares, estos no continuaron existiendo. Para mayor precisión sobre las características de estos grupos y su relación de continuidad con el paramilitarismo, véase el capítulo dedicado al análisis del neoparamilitarismo en este mismo libro.

a menor concentración). Estos departamentos coinciden con la ubicación de los grupos disidentes del proceso de DDR.

El segundo ciclo, por su parte, está relacionado con un esfuerzo gubernamental por controlar el fenómeno que en este libro se ha denominado neoparamilitarismo. Estos grupos han demostrado que son una fuerza importante en la dinámica del conflicto armado y es por esto que el Estado, a pesar de considerarlos de tipo más criminal que político, ha combinado estrategias policiales y militares para combatirlos. Entre 2007 y 2008, se evidencia un incremento importante en los combates de estos grupos, coincidiendo con un incremento de las acciones unilaterales de los neoparamilitares desde mediados de 2007 y con la asignación operacional de la lucha contra estos grupos a las fuerzas militares. Esta asignación cesó a mediados del 2008. Las operaciones contra estos grupos se han concentrado principalmente en los departamentos de Caldas y Casanare.

Esta disminución de los combates a partir de 2005 (gráfico 3) y el aumento en las acciones unilaterales paramilitares en el mismo año (gráfico 5) son indicios de la dificultad que tuvieron las fuerzas estatales en dominar, mediante la presión militar, a los grupos paramilitares para obligarlos a negociar.

Acciones unilaterales

Las acciones unilaterales han mostrado una gran persistencia durante el período de reacomodamiento, a diferencia de la notoria caída en los combates (gráfico 1). Sin embargo, han tenido comportamientos desiguales en una mirada más desagregada para cada grupo (gráfico 5), lo cual muestra la complejidad del conflicto en Colombia.

Fuerzas estatales

Las acciones unilaterales de las fuerzas estatales (sin incluir las acciones de registro y control) evidencian un incremento sustancial durante todo el período de reacomodamiento. La dinámica de estas acciones en el período de estudio tiene dos ciclos. El primero, desde mediados de 2003 hasta comienzos de 2007 y, el segundo, entre esa fecha y el fin del período de análisis, diciembre de 2008 (gráfico 5).

El primer ciclo de crecimiento de las acciones unilaterales de las fuerzas estatales, presenta un incremento acelerado, el cual llega a su máximo local a finales de 2004 y se mantiene relativamente constante hasta finales de 2006, momento en el que desciende moderadamente (gráfico 5). El segundo ciclo, que lleva a esta serie a su máximo global, tiene un crecimiento sostenido desde principios de 2007 y alcanza un punto máximo en los primeros meses de 2008. A partir de ese punto, se evidencia un descenso que no es acelerado y que finaliza en un punto alto en comparación con el histórico de la serie (gráfico 5).

El primer ciclo se explica, principalmente, por la implementación de la PSD y el estancamiento que supuso el Plan Patriota: durante los primeros años del período de reacomodamiento, hay un crecimiento importante de la presencia estatal a lo largo de vastas extensiones del territorio del país. Esto se tradujo en mayor acción e iniciativa por parte de estas fuerzas. En este sentido, el primer ciclo se explica por el proceso de recuperación del territorio planteado en el marco de la PSD.

El segundo ciclo, de 2007 en adelante, está más relacionado con la actividad de las fuerzas estatales en su renovada ofensiva contra las FARC en el marco de la PCSD, en la que se dieron las muertes de combatientes guerrilleros de gran importancia. Por ejemplo, la fuerza pública dio muerte, por medio de bombardeos de precisión, al “Negro Acacio”, importante y veterano cuadro del Boque Oriental, así como a “Raúl Reyes”, miembro del secretariado. Estas muertes fueron duros golpes para las FARC. Sin embargo, en términos de su impacto sobre la estructura de combate, no tuvieron un efecto similar al que las fuerzas estatales lograron en el norte del país: el Bloque Oriental y el Bloque Sur de esta guerrilla han logrado reorganizarse y ajustarse a las nuevas formas de guerra, de tal forma que siguen siendo fuertes en términos de su capacidad de combate y, hasta ahora, han tenido la capacidad de resistir la ofensiva estatal.

Al mismo tiempo, a partir de 2007, se evidencia una mayor actividad de las fuerzas del Estado en contra de los grupos neoparamilitares en aquellos territorios donde emergía de nuevo la presencia violenta de estos grupos una vez el proceso de DDR finalizó.

El segundo ciclo de las acciones unilaterales de la fuerza pública se dio, entonces, como resultado de su objetivo de consolidar la presencia estatal militar en los territorios recuperados, tanto en aquellos de los cuales habían

expulsado a la guerrilla, como en las zonas donde había quedado la diáspora de los paramilitares disidentes.

Grupos paramilitares y neoparamilitares

Durante el período de reacomodamiento, se evidencia un sustancial crecimiento de las acciones unilaterales de los grupos paramilitares y neoparamilitares. Durante los primeros años del período, estos grupos mostraban un descenso sostenido en su actividad unilateral, descenso que se había iniciado en 2002 y que coincide con los acercamientos con el gobierno y el inicio del proceso de DDR, además de un notable cambio de estrategia por parte de algunos de sus bloques, de disminuir la victimización de civiles, una vez consolidados en ciertas regiones. La caída sostenida en sus acciones unilaterales se detiene a finales de 2004 y da inicio a un ciclo que termina a mediados de 2006, cuando se anunció oficialmente la culminación del proceso de negociación en sus fases de desmovilización y desarme. A partir de allí, la actividad de estos grupos crece de manera sostenida hasta el final del período de estudio, superando, hacia finales de 2008, la actividad unilateral de los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN y evidenciando un valor máximo para el período (gráfico 5).

A partir de 2007, el ascenso continuado revela una dinámica distintiva que puede explicarse por la transformación de estos grupos durante el proceso de DDR. El ciclo de actividad que se presenta entre finales de 2004 y mediados de 2006 (gráfico 5), está relacionado con la desestructuración del comando central que confederaba a los paramilitares bajo la coordinación de las AUC, las vendettas relacionadas con el proceso, la reorientación estratégica de varios de estos grupos, la cooptación de zonas de control, las luchas intestinas entre varios de sus líderes (algunas explicadas por presuntas negociaciones con el gobierno norteamericano) y la violencia previa a la desmovilización paulatina de estos grupos.

Posteriormente, el incremento sostenido de las acciones unilaterales de los grupos neoparamilitares se explica por su crecimiento y fortalecimiento en territorios con antigua presencia paramilitar. Como se ha aseverado previamente, este crecimiento ha estado acompañado por una dinámica persecución por parte de las fuerzas estatales hacia dichos grupos (gráfico 3). La distribución geográfica de la acción de estos al final del período de estudio se concentra principalmente en los departamentos de Santander, Antioquia,

Cesar y Córdoba en el norte; en Caldas y Risaralda, en Cauca, Nariño y Valle del Cauca en el suroccidente, y en Meta y Bogotá (mapa 10). Para este momento, la actividad de estos grupos se asocia con el fenómeno neoparamilitar, en el que, aunque no se identifica una estructura nacional, se identifican algunas similitudes en la forma de actuar de estos grupos a nivel regional (Rangel, 2008: 1)²⁹.

Grupos guerrilleros

Respecto a las acciones unilaterales de las guerrillas FARC y ELN, estas han tenido un comportamiento disímil, hecho notorio por primera vez en muchos años del conflicto. Mientras que las acciones unilaterales de las FARC a lo largo del período han caído, las del ELN, aunque descendieron a niveles muy bajos en los primeros años y se mantuvieron así varios otros, han presentado un incremento importante desde 2007 (gráfico 5). El comportamiento de las acciones unilaterales guerrilleras durante el período de reacomodamiento está asociado, principalmente, a la presión militar continuada de las fuerzas estatales, que se evidencia en el aumento de los combates de estos contra ambos grupos guerrilleros desde el principio del período (y hasta inicios de 2004, en el caso del ELN y finales del mismo año, en cuanto a las FARC, como se detalla en el gráfico 3).

En este sentido, la dinámica de las acciones unilaterales del ELN durante el período de reacomodamiento ha tenido tres momentos diferentes. En cada uno de ellos, la dinámica tuvo tendencias distintivas, que constituyen un ciclo completo. En un primer momento, se evidencia una caída sostenida al inicio de período (que, de hecho, viene desde el año 2001), descenso explicado por el declive estratégico de este grupo y que se evidenció durante los primeros años del período en el proceso de negociación con el gobierno de Uribe. En un segundo momento, se evidencia un estancamiento, entre mediados de 2004 y finales de 2007, de los niveles de acción del ELN, los cuales se mantuvieron en niveles muy bajos y mínimos históricos. Este estancamiento también estuvo relacionado con la participación de este grupo en las mencionadas negociaciones, lo cual era indicio de una forma de cese o disminución

29 Una caracterización de la forma de actuación se ofrece en: “Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano”, en el presente volumen.

de fuego no explícitos de las partes. Esta disminución no se tradujo, necesariamente, en la disminución de su impacto sobre las personas: más adelante, se muestra cómo las pocas acciones unilaterales de este grupo en esa época condujeron a un número de muertes mayor que, incluso, después del enfriamiento de los diálogos (que se congelaron a finales de 2007).

El tercer momento, que comienza precisamente terminando 2007, muestra un incremento acelerado de las acciones unilaterales del ELN, que se mantiene hasta el final del período de estudio. Este incremento coincide con el congelamiento de las negociaciones y la reactivación de algunos núcleos guerrilleros (gráfico 5). La mayoría de las acciones de estos grupos en el último año del período de estudio se dieron en Arauca, Norte de Santander y Antioquia; y en Chocó y Bolívar, en menor medida. La reciente vinculación del ELN como participante activo del narcotráfico, en alianzas con grupos neoparamilitares y en luchas regionales con las FARC, le ha impreso mayor fortaleza en términos de recursos y cooperación táctica para su mantenimiento como grupo relevante del conflicto (Ávila y Núñez, 2008: 61). Cabe notar que este aumento no ha estado acompañado de un incremento en los combates de las fuerzas estatales con este grupo (gráfico 3), las cuales podrían estar privilegiando todavía la confrontación con las FARC en su estrategia contrainsurgente.

Sobre las acciones unilaterales de las FARC, llama la atención la caída ocurrida entre el inicio del período y mediados de 2004 y su estancamiento hasta principios de 2008 (gráfico 5). Estas dos tendencias describen la respuesta de las FARC ante la iniciativa estatal. En primer lugar, el estancamiento está directamente relacionado con el incremento sostenido de los combates con las fuerzas estatales (gráficos 4 y 5), que concluyó con un debilitamiento de esta guerrilla, especialmente en el noroccidente del país. El estancamiento en el nivel de actividad de este grupo desde mediados de 2004 se presenta como una respuesta adaptativa a la ofensiva estatal. Las FARC parecen recomodarse a las nuevas condiciones de la guerra impuestas por el crecimiento y modernización de las fuerzas estatales.

El estancamiento, aún en niveles importantes, de la actividad de las FARC se mantuvo hasta principios de 2008 (gráfico 5). Este momento coincide con la culminación del segundo ciclo de ofensiva estatal contra esta guerrilla (gráfico 3) y se traduce en una caída acelerada de la actividad unilateral de este grupo, que se mantiene hasta finales del período de estudio y deja su

actividad unilateral en niveles similares a los de 1997, dentro del marco el recrudecimiento (gráfico 5).

De las descripciones anteriores, se desprende que todos los grupos armados no estatales finalizan el período de reacomodamiento con niveles importantes de actividad. Los neoparamilitares y el ELN evidencian un incremento de su accionar unilateral que se sostiene hasta el final del período. En contraste, las FARC parecen estar en declive, ya sea por su debilitamiento después de las grandes ofensivas estatales o porque se encuentran en una nueva etapa de ajuste. Por último, las fuerzas estatales se mantienen con actividad creciente en la cruzada por la recuperación y la consolidación del territorio nacional (gráficos 4 y 5).

Intensidad del conflicto armado

La intensidad del conflicto armado durante el período de reacomodamiento presentó un descenso en sus niveles. Sin embargo, como ya se ha visto, la confrontación persiste principalmente por la acción violenta unilateral de los grupos armados (gráficos 1 y 2). A continuación, se procede a evaluar cómo se evidencian las dinámicas descritas anteriormente, en términos de la intensidad del conflicto medida por su efecto en las personas.

La intensidad del conflicto mostró una disminución, rápida y sostenida, desde los niveles de máximos históricos con que inicia el período, descenso que perdura hasta entrado el año 2006. Después de esta importante caída, se evidencia un aumento desde finales de 2006 y durante 2007. Luego de este pequeño ciclo de aumento, la intensidad del conflicto cae de manera sostenida hasta el final del período (gráfico 2).

La disminución en general de las muertes directas de conflicto obedece a dos factores. El primero, a la disminución, desde mediados de 2001, del número de muertes civiles, principalmente asociadas a la disminución de la victimización por parte de los grupos paramilitares, los principales responsables de la muerte de civiles en el marco del conflicto colombiano (gráfico 6). El segundo factor está relacionado con la disminución de las muertes de combatientes. Esta se produce desde 2003, momento en el que la confrontación entre las fuerzas estatales y los grupos no estatales alcanza su máximo (gráfico 3). La disminución de las muertes en combate está relacionada con los toques operacionales de las FEMM en distintos momentos,

los ajustes organizacionales y operacionales de las guerrillas hechos para poder enfrentarse a una situación de desventaja bélica acrecentada y la disminución de la frecuencia de choques debido al reciente proceso de marginalización del conflicto: la guerra se adentra cada vez más en lo profundo de las selvas y en zonas altas de montaña.

Como ya se mencionó, el incremento en 2007 tiene dos componentes. El primero de ellos es una serie de hallazgos de fosas comunes que se refleja en un incremento drástico del número de muertes civiles hacia marzo de ese año (gráfico 2) y, en segundo lugar, tal como se describió en aparte anterior, por la ofensiva de las fuerzas estatales contra las FARC, lo que se tradujo en un incremento de las muertes de combatientes (gráficos 3 y 4). De manera contraria, en 2008, la intensidad del conflicto disminuyó.

A pesar de la disminución de la intensidad de la guerra durante el período, persisten niveles muy importantes de victimización de civiles, incluso superiores a los de mediados de los noventa. En este sentido, vale la pena resaltar tres factores que han hecho que la violencia directamente asociada al conflicto se mantenga.

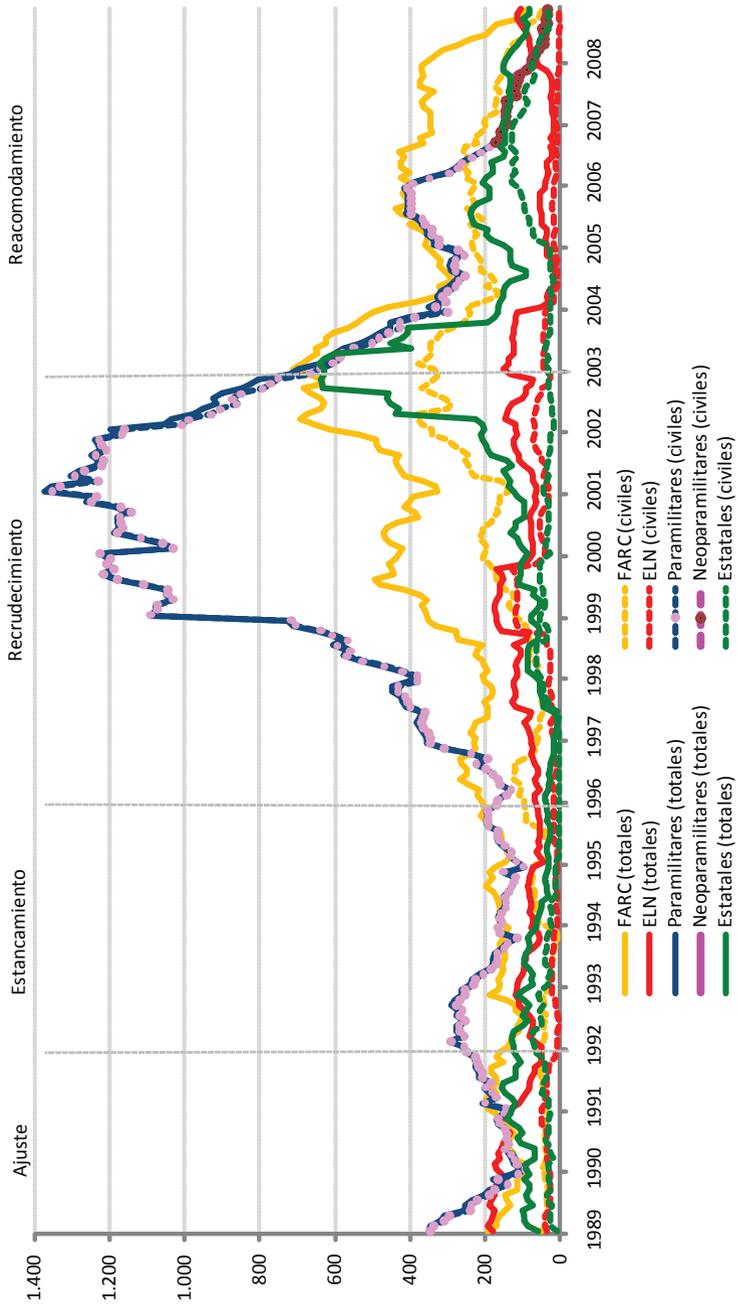
El primer factor es que, si bien la actividad de los grupos neoparamilitares ha aumentado, la intensidad de sus acciones es mucho más baja. Sin embargo, en sus acciones (que suelen ser unilaterales), la gran mayoría de sus víctimas continúan siendo los civiles (gráfico 6). En este sentido, el proyecto paramilitar perdió, en general, su estructura, mientras que en particular, su carácter contrainsurgente en términos de una fuerza militar de combate. No obstante, mutó a formas diferentes para el ejercicio organizado de la violencia, manteniendo a los civiles como su principal objetivo militar, aunque en menor escala que en el pasado y con una tendencia decreciente que se inicia desde mediados de 2006, alcanzando mínimos históricos al final del período de estudio.

En segundo lugar, la persistencia de la actividad de las FARC sigue generando un nivel importante de víctimas civiles: poco más del 50% de las muertes producidas en acciones unilaterales de las FARC son civiles (gráfico 6). Nótese, en este mismo gráfico, la gran caída en la victimización desde comienzos del 2008, consistente con la gran caída en la actividad de esta guerrilla, ya referenciada previamente.

En tercer lugar, se encuentra el muy preocupante incremento, desde 2005, de las muertes de civiles en acciones unilaterales de las fuerzas de seguridad

Gráfico 6

Muertes totales y civiles en acciones unilaterales por grupo al que se atribuye, Colombia 1988-2008



del Estado, en particular del Ejército Nacional: este incremento se da en términos absolutos como en proporción del total de muertes en acciones unilaterales de estas fuerzas (entre 2006 y 2008, el 61% de estas muertes ha sido de civiles). De hecho, si bien el número de muertes en acciones del conflicto en las que participa el Estado ha caído lentamente desde mediados del 2005, es la fuerza que muestra un decrecimiento más lento. Como resultado, las muertes en acciones en las que participa la fuerza pública son una proporción importante del total de muertes directas en conflicto al final del período.

Finalmente, las muertes en acciones unilaterales del ELN se incrementan durante el proceso de negociación. Posteriormente, se configuran alianzas tácticas con los grupos neoparamilitares y su violencia aumenta a niveles promedio de los noventa. Las muertes provocadas por el ELN aumentan al igual que sus acciones de violencia. Sin embargo, llama la atención que casi la totalidad de ellas son de combatientes (gráfico 6). Al final del período, es el ELN el grupo que más muertes, si se quiere, “contribuye” al total de muertes directas del conflicto, a través de la victimización de combatientes.

Muertes de combatientes por grupo

Respecto a las muertes de combatientes, en el gráfico 2, se observa una disminución sostenida durante todo el período con un pronunciado ciclo de incremento entre 2007 y 2008. De estas muertes, la mayoría se ha producido en combates entre las fuerzas estatales y los grupos no estatales, como se ve en los gráficos 3 y 4. Las FARC han sido el grupo que mayor número de combatientes ha perdido como consecuencia de la intensa acción de las fuerzas estatales durante todo el período, lo que evidencia que la estrategia contrainsurgente del Estado se ha concentrado en esta guerrilla en particular. Nótese cómo el número de combatientes de las FARC que caen en combate es casi el único conocido, probablemente porque no se conocen cifras de los que caen en operaciones unilaterales de las fuerzas estatales.

Son las fuerzas estatales quienes, en segundo lugar, han perdido el mayor número de combatientes, la mayoría de las muertes se han dado en acciones unilaterales (gráfico 4), a diferencia del caso de las guerrillas. Las víctimas por minas antipersona concentran este tipo de victimización en las fuerzas del Estado.

Respecto a las muertes de combatientes del ELN, en los gráficos 3 y 4, se destaca que, aunque los combates con las fuerzas estatales se mantuvieron constantes durante los últimos años del período de reacomodamiento, sólo desde principios de 2007 se incrementa el número de miembros que esta guerrilla pierde en combate (gráficos 3 y 4).

Por último, respecto a las muertes de los combatientes de grupos paramilitares y neoparamilitares, es importante resaltar que, de estos, la mayoría se han dado en combates (gráfico 4). Esta dinámica se encuentra relacionada directamente con el comportamiento de los combates contra las fuerzas estatales y los grupos guerrilleros hasta finales de 2007, final de un primer ciclo, y con los combates con las fuerzas estatales de allí en adelante (gráficos 3 y 4). Los grupos paramilitares y neoparamilitares, como lo muestran en casi todo el período, son grupos que no poseen una alta capacidad militar, siendo este su punto más débil, al tiempo que una oportunidad para su coerción desde el Estado.

Diferencias en el registro de muertes de conflicto entre fuentes

Katherine Aguirre Tobón

(Investigadora y coordinadora de proyectos de CERAC)

Las dos fuentes oficiales de información sobre mortalidad violenta en el país (la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal) tienen una clasificación que permite determinar la mortalidad asociada al conflicto armado entre sus registros de homicidios.

La Policía Nacional provee su información a través del Centro de Investigaciones Criminológicas y clasifica los homicidios en 28 tipos de modalidades, de las cuales se pueden extraer las referentes a conflicto armado y, a su vez, dividirlo entre ataques y combates.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses presenta su información anualmente por medio de su revista *Forensis. Datos para la Vida*, en la cual los homicidios asociados al conflicto

Continúa

Continuación

armado se encuentran en la desagregación por *circunstancias del hecho*. Al igual que para la Policía Nacional, los homicidios asociados al conflicto armado pueden ser clasificados entre ataques y combates.

La comparación de estos registros con los generados por la base de datos de acciones de conflicto de CERAC (BDCAC-CERAC) permite extraer algunas conclusiones importantes sobre la evolución del conflicto. La primera observación es que las tendencias son muy similares, aun cuando los niveles son relativamente diferentes y se presentan diferencias en algunos años.

Una primera exploración de las series de tiempo muestra una importante reducción de las muertes por conflicto armado entre 2003 y 2008: en un 78% para CERAC, 51% para la Policía Nacional y 61% para Medicina Legal (gráfico a). La caída es más pronunciada en la serie de CERAC, pero esta es la que muestra los mayores niveles de victimización, de manera consistente, salvo el último año. Esta caída puede deberse a fuentes que tienen actualización anual y sobre las cuales no se cuenta con información actualmente. Mientras que para la Policía Nacional los cambios son menos marcados, tanto la serie de CERAC como la de Medicina Legal tienden a mostrar cambios más pronunciados. Vale la pena resaltar el mayor nivel de violencia registrada para 2007 según CERAC. Es probable que esta diferencia corresponda al registro de fosas comunes, un registro que CERAC realiza (tomando la fecha en que se encuentra la fosa, ante la dificultad de definir la fecha de las muertes) pero para el cual no hay protocolo establecido o conocido de registro público en las otras dos fuentes mencionadas.

La proporción de muertes asociadas al conflicto armado entre el total de homicidios registrados para las dos fuentes es: 11% en los datos de Policía Nacional y 13% en Medicina Legal (promedio entre 2003 y 2008). Las diferencias en esta proporción año a año se pueden observar en el gráfico b. Es decir que, entonces, la proporción *oficial* de muertes directamente asociadas al conflicto armado en relación con el total de la violencia homicida en el país se encuentra entre el 11% y el 13%.

Gráfico a

Muertes asociadas al conflicto armado: CERAC, Medicina Legal y Policía Nacional, Colombia 2003-2008

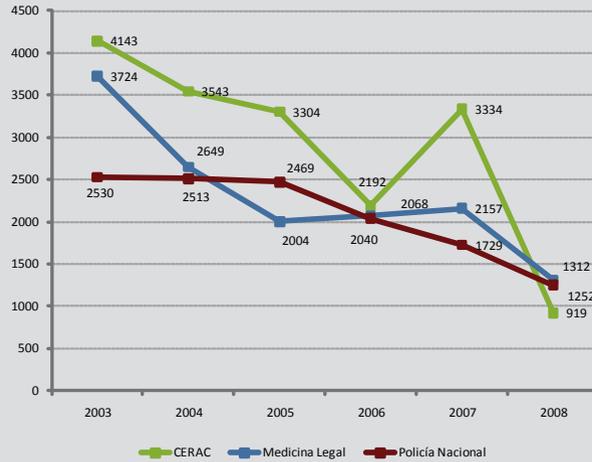
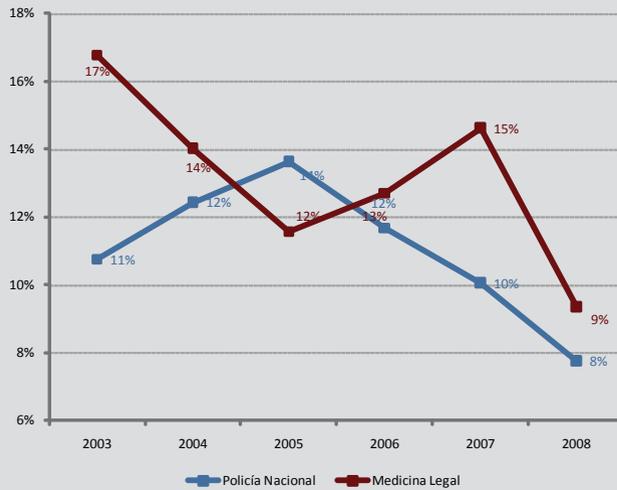


Gráfico b

Proporción de muertes asociadas al conflicto armado entre el total de homicidios: Medicina Legal y Policía Nacional, Colombia 2003-2008



Continúa

Continuación

Considerando la agrupación de muertes por ataques y en combates, se nota una similitud de los niveles de registro entre CERAC y la Policía Nacional con respecto a ataques, además de un elevado número para Medicina Legal con respecto a las dos otras fuentes (gráfico c). Con respecto a combates, una marcada disminución año a año presentada por CERAC contrasta con el comportamiento relativamente estable de los registros de la Policía Nacional y Medicina Legal (gráfico d).

Aunque no existe certeza acerca de la consistencia de casos entre fuentes, es notoria la similitud de las tendencias para estos años en los que hay información disponible .

Gráfico c

Víctimas mortales en ataques. CERAC, Policía Nacional, Medicina Legal y CERAC, Colombia 2003-2008

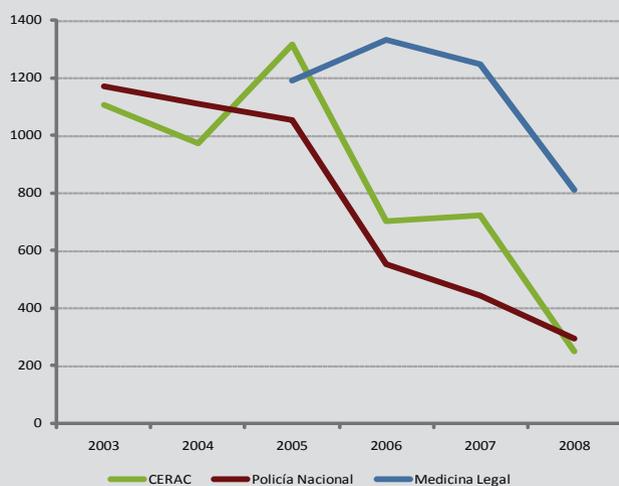
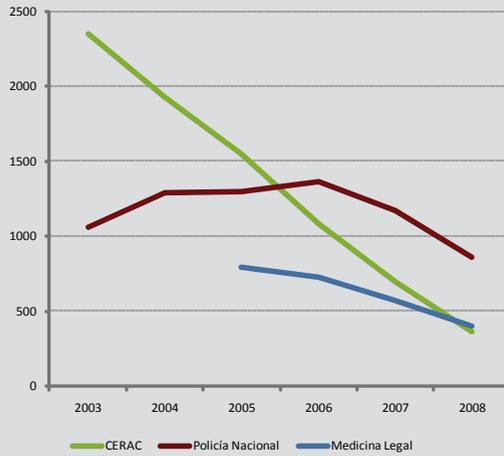


Gráfico d

Víctimas mortales en combates. CERAC, Policía Nacional y Medicina Legal, Colombia 2003-2008



La violencia de conflicto y la violencia homicida

La relación entre la violencia de conflicto y la violencia homicida ha sido un objeto de estudio y debate intenso en Colombia de tiempo atrás. Lejos de poder resolver este debate, esta sección busca mostrar las diferencias en la dinámica entre las muertes asociadas al conflicto de manera directa y registrada por CERAC y la violencia homicida que es registrada en el país, por las fuentes consideradas oficiales.

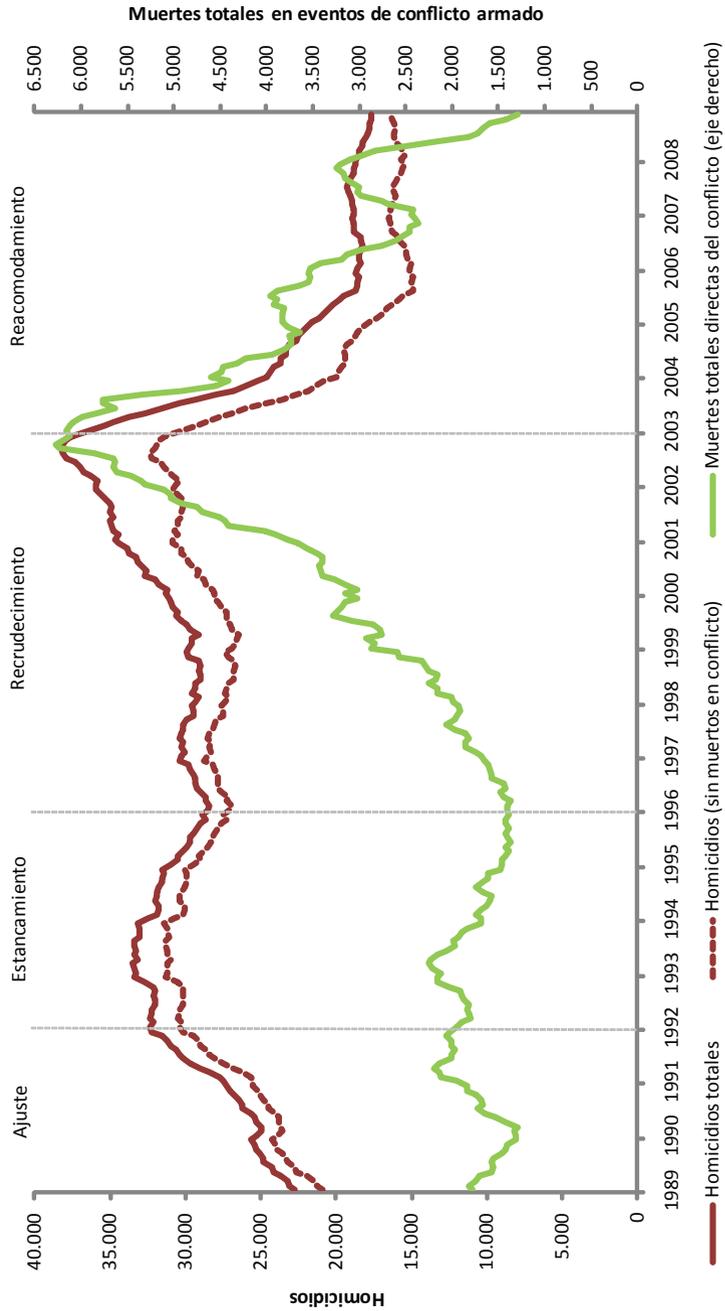
En el gráfico 7, se puede identificar que durante el período de reacomodamiento hay una acelerada disminución de las muertes en conflicto, ya referida antes, que se refleja y contribuye también en la caída de los homicidios.

Sin embargo, desde mediados de 2005, en coincidencia con el proceso de reconfiguración de los grupos paramilitares (gráfico 5), se evidencia un estancamiento en la caída de los homicidios. Este fenómeno es concebido por CERAC como un “piso de cristal” de los homicidios: un límite difícil de explicar que impide nuevas mejoras en la seguridad en el país³⁰. Nótese cómo, desde mediados de 2005, las reducciones en la tasa de homicidios han sido marginales. Desde una perspectiva de mediano plazo, es probable que el país haya pasado de un régimen de muy alta violencia a uno de alta violencia. Es probable también que en este paso haya sido determinante no sólo la PSD sino también el proceso de DDR con los grupos paramilitares. Sin embargo, tanto uno como otro efecto positivo se ha detenido, lo que equivale a que, estadísticamente, los dividendos positivos del DDR y la PSD se desvanezcan en el tiempo (Restrepo y Muggah, 2009).

La dinámica de los homicidios cuando están sometidos a este “piso de cristal” muestra algunos momentos que es relevante resaltar. En primer lugar, entre 2006 y 2008, se evidencia un leve incremento de los homicidios sin muertes directas del conflicto, el cual coincide con una caída importante en las muertes de conflicto (gráfico 7). Así mismo, entre 2007 y comienzos de 2008, período en el que hay un incremento de las muertes directas del conflicto, los homicidios sin estas presentan una leve caída, tendencia que se invierte de nuevo en 2008 (gráfico 7). En 2008, al parecer, mientras las muertes directas del conflicto armado disminuyen, los homicidios (sin muertes de conflicto) tienden a incrementarse, lo que implica que la caída aparente en los homicidios totales está siendo más que causada por la caída de las muertes directas del conflicto armado (gráfico 7). Este complicado argumento se puede sintetizar en que, para el fin del período de estudio, el país está siendo testigo de un aumento sustancial de la violencia no directamente asociada al conflicto, mientras que sí está viendo una caída de las muertes asociadas di-

30 La expresión “piso de cristal” es una adaptación de lo que algunos economistas (y posteriormente en otros campos) han denominado “techo de cristal” para referirse al fenómeno laboral que consiste en que las mujeres pueden ascender sólo hasta cierto punto en las empresas por factores relacionados a la discriminación de género. El “techo de cristal” se refiere, entonces, a esa barrera invisible que las mujeres no pueden traspasar en el ámbito laboral y, para el caso del tema analizado en este texto, hace referencia a esa barrera invisible que los homicidios no pueden traspasar, esto es, a la rigidez y estancamiento en el proceso de disminución de los homicidios.

Gráfico 7
 Muertes directas del conflicto y homicidios, Colombia 1988-2008



rectamente al conflicto. La pregunta, ahora, es: ¿cuáles son las causas de esta transformación de la violencia? Y, de manera relacionada, ¿son las actuales políticas las adecuadas para lograr reducir esta violencia?

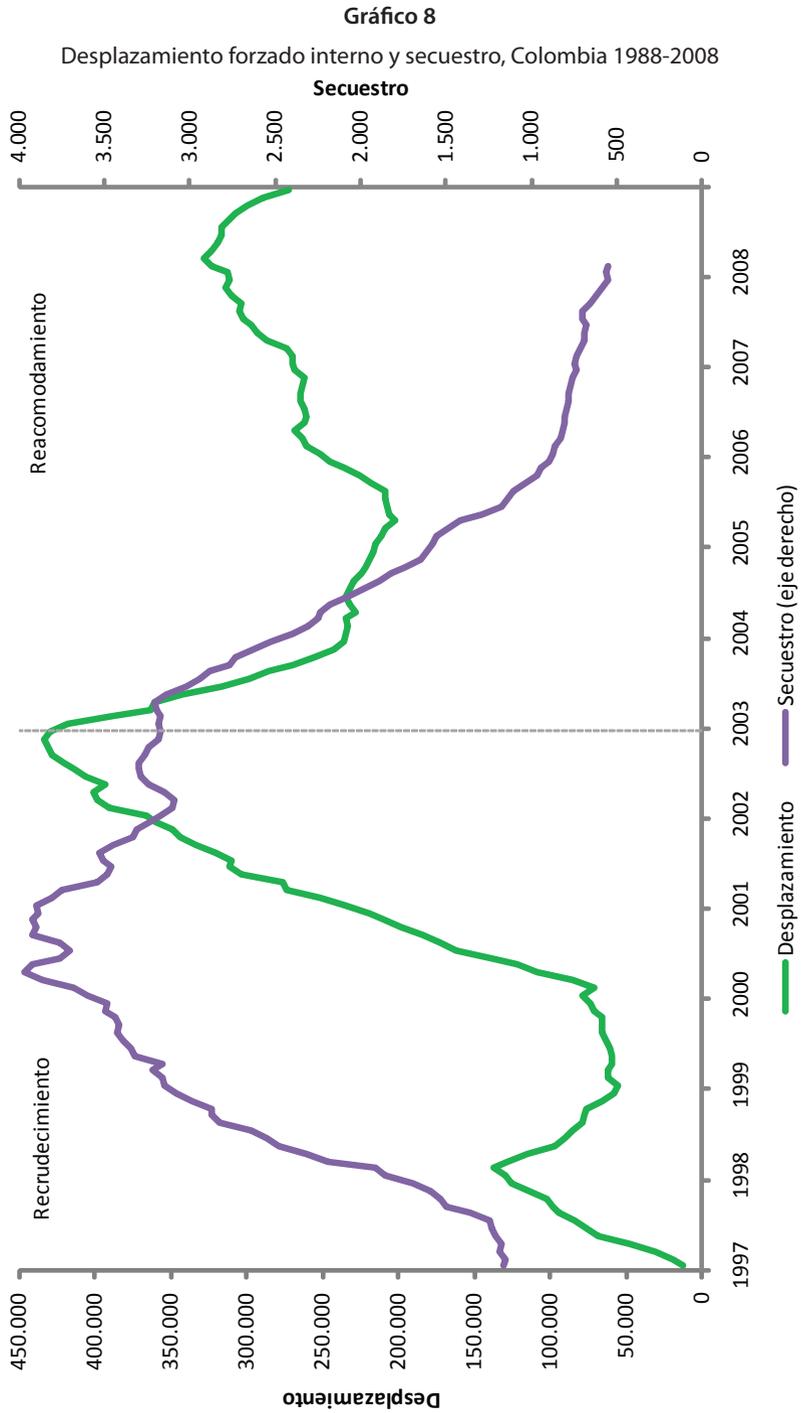
Otras formas de victimización

Usualmente, el análisis del conflicto se limita al estudio de la violencia letal. Sin embargo, en este texto se quiere dar relevancia también al análisis de otras dos formas de victimización no letal: el desplazamiento y el secuestro. En el marco de un análisis de conflicto, estas son formas de victimización pertinentes porque son causadas, directa o indirectamente, y de manera regular, por los grupos armados.

En el gráfico 8, se presenta la información de estas variables para los períodos de recrudescimiento y reacomodamiento, con el fin de mostrar su evolución en el contexto de la dinámica reciente de la guerra, sin pretender realizar un análisis exhaustivo sobre el tema.

De la dinámica de los secuestros durante el período de reacomodamiento, se destaca la disminución de estos durante todo el período correspondiente, siendo muy acelerada entre mediados de 2003 y 2005 (gráfico 8). Esta disminución está asociada a la recuperación y consolidación del territorio por parte de las fuerzas estatales y, en términos de la seguridad de las personas, demuestra que es una de las formas de victimización sobre las que la PSD ha tenido un mayor impacto positivo.

La disminución del secuestro se explica porque las guerrillas, quienes realizaban con mayor frecuencia estas acciones, se han visto alejadas de las centralidades del país donde habitan los potenciales secuestrados considerados como “rentables”, alejamiento al que se suma el alto nivel de control sobre los ejes viales ejercido por las fuerzas estatales. Este control hace difícil transportar a los secuestrados hasta las zonas donde están ubicadas las estructuras militares de los grupos guerrilleros, lo que dificulta la logística necesaria para mantener en cautiverio a una persona. Esta dificultad se ha evidenciado en la construcción de “caletas” para la retención de secuestrados en las principales ciudades del país (*El Tiempo*, 5 de enero de 2009), hecho que hace aún más tenebroso el crimen. Sin embargo, este tipo de soluciones son costosas y complicadas logísticamente, por lo cual no se han extendido y esta forma de victimización no ha vuelto a crecer.



La presión militar sobre las guerrillas, además de explicar la disminución del secuestro vía marginalización de la insurgencia, también lo hace por cuenta de la mayor movilidad a la que se ven obligadas las unidades insurgentes. En efecto, en un escenario donde la movilidad es crítica, una unidad guerrillera está en menos condiciones de cargar con el lastre, en términos militares, que puede significar movilizarse con la logística de un secuestrado. Finalmente, el rechazo masivo nacional y algunas formas de presión internacional contra el secuestro pueden haber disuadido también la práctica por parte de los grupos guerrilleros, en la medida que aumentaron el costo político de la acción para la insurgencia.

Con respecto al desplazamiento, la situación se torna algo diferente, pues aunque al inicio del período se evidenció una caída muy importante que estuvo influenciada en gran medida por la negociación del proceso de DDR con los grupos paramilitares y por el intensificación de la ofensiva estatal contra las FARC, desde finales de 2003 y en 2004, esta caída en el desplazamiento se estanca en niveles cercanos a los de 2001, año en que los paramilitares se encontraban en plena expansión.

Desde finales de 2005, se observa una tendencia menos acelerada que la del período de recrudescimiento, pero, en todo caso, creciente, que se sostiene hasta mediados de 2008, terminando así la serie en niveles todavía muy altos. La persistencia e incremento del desplazamiento se explica, en primer lugar y de manera más determinante, por la constante ocurrencia de combates que conlleva la expansión de las fuerzas estatales por el territorio. En segundo lugar, por el crecimiento de la amenaza para la seguridad de las personas, que significa la reconfiguración de los grupos paramilitares en el neoparamilitarismo. En tercer lugar, por las reconfiguraciones regionales de cambios de control, como por ejemplo, la retoma de ciertas zonas por parte de las FARC en territorios donde hubo anteriormente dominio paramilitar³¹.

31 En estimaciones econométricas realizadas por CERAC se ha encontrado evidencia cuantitativa de que las acciones de conflicto que mayor desplazamiento han generado entre 1996 y 2006 son, en primer lugar, los combates de las fuerzas estatales con los grupos guerrilleros; en segundo, las masacres de los grupos paramilitares y, en tercer lugar, los ataques a la infraestructura por parte de los grupos guerrilleros (Granada y Restrepo, 2008, documento sin publicar).

La situación actual de la guerra y de los procesos de violencia: cambios y transformaciones recientes (2003-2008)

¿Qué dicen las cifras sobre el estado actual de conflicto? La caracterización de la evolución y dinámica de la guerra desarrollada en la sección anterior sugiere algunas pistas sobre cuáles han sido los principales cambios en los últimos seis años en la guerra civil colombiana en lo que se denomina aquí el período de reacomodamiento (2003-2008) y cómo estos han incidido en los procesos de violencia organizada más amplios durante este período.

Esta sección aborda, en primer lugar, la evolución de la guerra contra-insurgente en función de las transformaciones de las fuerzas estatales y los grupos guerrilleros, caracterizando la manera en la que esta confrontación específica se ha transformado con el término de *marginalización* del conflicto. En segundo lugar, se abordan las transformaciones en la violencia, las cuales hacen referencia tanto a la forma como esta se evidencia, como a sus impactos sobre la población y sus procesos de producción.

Evolución de la guerra contrainsurgente

En este capítulo, la denominación *guerra contrainsurgente* hace referencia a la confrontación entre las fuerzas estatales y los grupos guerrilleros. Esta acotación es consistente con la observación de una disminución sostenida del esfuerzo antsubversivo por parte de los paramilitares y neoparamilitares durante el período de estudio, como lo muestra la dinámica descrita en la sección anterior. Así mismo, es también pertinente en la medida que, como se observa más adelante, los ajustes hechos por las fuerzas estatales y guerrilleras, tanto a nivel organizacional como operativo, obedecen a las necesidades que la contrainsurgencia e insurgencia, respectivamente, requieren.

Otro factor que hace pertinente el énfasis sobre la guerra contrainsurgente, librada principalmente por las fuerzas estatales en los años más recientes del conflicto, es que el espíritu y objetivo de la PSD ha sido preponderantemente la contrainsurgencia. En efecto, las grandes campañas militares y las estrategias más ambiciosas, como por ejemplo lo que el gobierno denomina la “recuperación social del territorio”, se ha desarrollado en zonas de presencia y dominio histórico de las guerrillas, mientras que, en las antiguas zonas de dominio paramilitar, la cobertura “es muy limitada” (Romero y Arias, 2008: 41).

Cambios en las fuerzas estatales

A lo largo del período de reacomodamiento, la iniciativa de las fuerzas estatales, su reforma, tecnificación y expansión significaron sucesivos cambios en el escenario estratégico de la guerra contrainsurgente en Colombia, en especial en la confrontación con las FARC. A través de los procesos de cambio organizacional y operativo, las fuerzas estatales lograron un aumento sustancial de la asimetría bélica, al punto que, a este momento de la confrontación, se puede aseverar que han conseguido un triunfo estratégico, y probablemente irreversible, en la guerra. Esa característica es común a todos los escenarios estratégicos observados durante el período de reacomodamiento y explica, en buena medida, algunas transformaciones en esa guerrilla, algunas de las cuales se amplían en el siguiente apartado.

Los cambios en las fuerzas estatales iniciaron por su institución líder, el Ejército Nacional. Esta institución inició un proceso de reforma de grandes dimensiones, pensado exclusivamente en ajustarse a la lucha contrainsurgente, desde 1996³². Los cambios incluyeron desde una reorientación estratégica y doctrinaria, hasta una redistribución, incremento y modernización del armamento, ajustes organizacionales y cambios en el esquema de reclutamiento (Marks, 2002). Esta reforma militar es el antecedente directo de las transformaciones internas que se dieron durante el período de reacomodamiento al interior de las fuerzas estatales, ya que dichas transformaciones son, en gran medida, la profundización y desarrollo natural del proceso de reforma³³.

Desde el inicio del período de reacomodamiento, la administración Uribe manifestó su compromiso con la reforma en las políticas de seguridad y defensa. Uno de los principales pilares fue la reforma de la base tributaria, dirigida a la financiación del esfuerzo que se esperaba en materia de segu-

32 Algunas reformas, de manera tímida, se comenzaron a instituir en la fuerza naval, reformas que sirvieron de modelo a las reformas del Ejército. La Policía Nacional también representó un ejemplo de reformas en el sector seguridad para las fuerzas militares.

33 No referiremos aquí, en detalle, los elementos de las reformas ni quiénes fueron quienes las lideraron, pero baste mencionar que este es un proceso que se inició a mediados del gobierno de Ernesto Samper después de la salida de su primer ministro de defensa, acusado de recepción de dineros ilegales de la mafia. En ese momento, las fuerzas militares tocaron fondo, al ver a su cabeza política envuelta en escándalos de corrupción. Se presentó, entonces, una reacción reformadora, como la de los años ochenta en la Policía Nacional.

ridad. En parte por la presión de los Estados Unidos, que exigían un mayor compromiso tributario de la élite colombiana con la financiación del conflicto, a comienzos del gobierno de Uribe, se logró el establecimiento de un impuesto al patrimonio, que sería cobrado por una sola vez con el objetivo de financiar a las fuerzas estatales (decreto 1885 de 2002). Ya en 2006, se decretó un segundo cobro del impuesto, esta vez por los cuatro años siguientes, mediante una modificación al estatuto tributario (ley 1111 de 2006). A través de este último, se recaudaron 8,6 billones de pesos que se invirtieron en el aumento del pie de fuerza y en armamento. La inversión de estos recursos finalizó en enero de 2009 (*El Tiempo*, 26 de enero de 2009). Más adelante, mencionaremos cómo uno de los elementos claves para una política de seguridad sostenible es lograr mantener este esfuerzo mediante un sistema viable de tributación.

Con el apoyo político del gobierno, traducido en un gran esfuerzo fiscal, el renovado apoyo del gobierno estadounidense representado en la continuación del Plan Colombia y como parte de su programa de asistencia militar, las fuerzas estatales, siguiendo un plan de modernización y crecimiento predefinido, pasaron de tener 145.000 combatientes a finales de la década de los noventa, de los cuales menos de un cuarto eran profesionales (Marks 2002, 10), a 431.253 en enero de 2009, cifra con la cual las fuerzas estatales alcanzaron el techo de la expansión de su pie de fuerza (*El Tiempo*, 31 de enero de 2009). El techo de crecimiento de las fuerzas estatales se alcanza en 2008, por motivos de agotamiento presupuestal, después de haber integrado desde 2002 a cerca de 123.550 efectivos (*El Tiempo*, 31 de enero de 2009).

Durante el período de reacomodamiento y como parte del ya mencionado proceso de expansión de las fuerzas estatales, se crearon dos nuevas divisiones (la VI y la VII), nueve brigadas territoriales, 16 brigadas móviles y once agrupaciones de fuerzas especiales (*El Tiempo*, 31 de enero de 2009). También, se establecieron nuevas unidades especiales para la protección de redes de infraestructura y transporte (por ejemplo, los nuevos batallones del Plan Energético y Vial), batallones de alta montaña para copar corredores de movilidad y fuerzas locales con el objetivo de proveer seguridad una vez las

unidades profesionales hubiesen neutralizado a la insurgencia en un territorio (por ejemplo, Soldados de mi Pueblo) (Marks, 2005: 11)³⁴.

Así mismo, y con parte de los dineros del gobierno norteamericano, en términos de renovación tecnológica, se cambió armamento obsoleto, se hicieron nuevas adquisiciones que mejoraron significativamente el poder aéreo, la movilidad³⁵, la capacidad de recabar información³⁶, la capacidad de realizar operaciones nocturnas, el poder de fuego³⁷ y se desarrollaron nuevas tecnologías de guerra y formas de operación. Una de las innovaciones tecnológicas más importantes fue el diseño y construcción de las “nodrizas” y las lanchas “pirañas”. Las primeras son buques fluviales desarrollados por COTECMAR, que tienen la capacidad de transportar hasta cien combatientes con su respectivo equipo y tienen alto poder de fuego, avanzados equipos de comunicaciones y de provisión de material y apoyo logístico para las tropas (enfermería y capacidad de transportar 15.000 galones de combustible)³⁸ (Montes, 2006). Las últimas versiones de nodrizas cuentan también con helipuerto (*El Espectador*, 18 de marzo de 2009).

La importancia de las nodrizas, y por eso se les resalta aquí, radica en que aumentan el potencial de los Elementos Tácticos de Combate (ETC): les brinda un apoyo logístico crucial y les permite permanecer por más tiempo en operaciones de avanzada, en las cuales sirven como unidades de mando, logrando una gran movilidad y un rápido despliegue de poder de fuego con capacidad de protección de la tropa. Estas unidades tácticas son de gran valor

34 Para mayor detalle sobre la activación de unidades, ver: “Consolidación de la seguridad democrática: un esfuerzo con decisión y resultados” (Ministerio de Defensa, 2009: 29).

35 En efecto, una parte significativa de la inversión se orientó a la compra de helicópteros, aviones multipropósito, vehículos blindados, artillería pesada y equipos detectores de minas para uso del Ejército. Para mayor detalle sobre las compras de las Fuerzas Armadas, ver el informe de gestión del Ministerio de Defensa (2009: 31).

36 En enero de 2009, ANNCOL informaba que un avión espía no tripulado perteneciente a los grupos estatales fue derribado por las FARC (ANNCOL, 20 de enero de 2009). Esta fue la primera noticia del uso de este tipo de tecnología en el conflicto colombiano.

37 Sólo para 2005, el programa de sustitución de armamento de los antiguos fusiles con los que de las Fuerzas Militares operaba por los Galil fabricados por Indumil –la industria militar colombiana– se había concluido.

38 Algunas de las capacidades varían según el modelo, verbigracia, las primeras podían transportar tan sólo 76 combatientes.

estratégico en una etapa en que la guerra contrainsurgente se desplaza a lo profundo de la selva.

Adicionalmente, paralelo al proceso de cambio tecnológico de las fuerzas armadas, durante el período de reacomodamiento, se crearon los comandos conjuntos (o Fuerzas de Tarea Conjunta) que permitieron una mejoría sustancial en la coordinación operacional entre los distintos grupos que conforman las fuerzas estatales, aspecto clave para el éxito en la guerra contrainsurgente. Tradicionalmente, la coordinación entre estos grupos era una cuestión más de diplomacia que de comando, situación que cambió con la creación de los Comandos Conjuntos. Estos elevaron a un rango institucional la coordinación y generaron los mecanismos y ajustes organizacionales necesarios para que esta se diera de manera efectiva y eficiente.

El primer comando conjunto que se creó fue la Fuerza de Tarea Conjunta Omega en 2003, la cual surgió en el marco de la ofensiva del Plan Patriota y operó inicialmente en La Macarena (*El Tiempo*, 31 de enero de 2009). La experiencia de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega fue exitosa en términos organizacionales (más no militares, en el marco del Plan Patriota) y llevó a que un año después se creara el Comando Conjunto del Caribe, el cual agrupó por primera vez unidades de distintas Fuerzas (*El Tiempo*, 31 de enero de 2009) y cuya creación fue resistida por los círculos más parroquiales de la jerarquía castrense (Marks, 2005; 13). Finalmente, la creación de un tercer comando conjunto, el del Sur, está proyectada para el año 2009. Con este comando, se pretende asegurar la frontera sur del país (Ministerio de Defensa, 31 de marzo de 2009) el cual es, a nuestro juicio, el talón de Aquiles estratégico de la PSD.

Los comandos conjuntos determinaron un cambio crucial en la estructura organizacional de las fuerzas estatales que potenció la capacidad contrainsurgente de estos. Es tal su importancia que Juan Manuel Santos, exministro de Defensa, expresó en su momento que en el futuro se tendrán “comandos conjuntos que cubran todo el territorio, pero eso tiene que ser por etapas” (*El Espectador*, 21 de abril de 2009).

Los cambios organizacionales, la expansión, la modernización de la fuerza y la innovación en tecnologías de guerra ha estado acompañada, como se mencionó antes, por un cambio en la doctrina y la estrategia de las fuerzas estatales. Estos ajustes le han significado al Estado una recuperación importante de territorios. Como afirma Marks, esta nueva estrategia “reconoció la necesidad de dominar áreas locales proveyendo una sombrilla de seguridad

bajo la cual las funciones normales del Estado pudiesen ser ejercidas” (2005: 10).

La capacidad de dominar y consolidar territorios por parte de las fuerzas estatales es una situación nueva que aparece en el período de reacomodamiento. En esta tarea tuvieron un papel crucial las unidades locales, en especial las que se crearon bajo el marco de las PSD y son conocidas como “Soldados de mi Pueblo” (Marks, 2005: 11-12). Estas unidades permitieron no sólo un mejor dominio de los territorios donde las fuerzas de profesionales entraban en combates con las unidades guerrilleras, obligándolas a moverse permanentemente y superándolas en número de combatientes, sino que también lograron un resultado adicional: mejoraron significativamente el flujo de información de la población hacia los grupos estatales (Marks, 2005: 11). Este flujo de información, acompañado de las rendiciones producidas por la muerte de líderes guerrilleros locales, permitieron a las “unidades de guerra psicológica explotar las deserciones con una variedad de programas innovadores, desde marchas hasta emisiones de radio” (Marks, 2005: 11).

Los cambios se tradujeron también en una mejor eficiencia en combate. En efecto, entre 2003 y 2004, por cada soldado muerto en combate en promedio morían siete guerrilleros, mientras que durante el período de recrudescimiento, por cada soldado muerto en combate en promedio morían tres guerrilleros, de acuerdo con cifras de CERAC. La mayor efectividad en combate se tradujo en menos guerrilleros y, como tal, mayor libertad de movimiento, lo que facilitó a las fuerzas estatales el aseguramiento de las principales vías de transporte, así como de la infraestructura clave del país para el óptimo funcionamiento de la economía (Marks, 2005: 11).

Cambios en los grupos guerrilleros

Los cambios en las fuerzas estatales tuvieron gran influencia en la dinámica de la confrontación, especialmente, en las estructuras organizacionales y las formas de operación de los grupos guerrilleros. Estos cambios se dieron en lo que se denominan *ciclos de aprendizaje*: el tiempo que le toma a un grupo armado adaptar su estrategia y sus formas de operación a situaciones nuevas y desconocidas en la guerra. Esto está en concordancia con la conceptualización que hacen algunos autores sobre el carácter flexible de los grupos armados: “una estructura en movimiento que evoluciona, que se modifica a

lo largo del tiempo y que reacciona al cambio de los ambientes en que opera o en que se halla inserta” (Ferro y Uribe, 2002: 40).

En el período de reacomodamiento es posible identificar varios ciclos de aprendizaje, cuya duración parece acortarse con la evolución de la guerra. Un primer ciclo de aprendizaje lo tuvieron las FARC entre 1999 y 2003, lo que les permitió resistir efectivamente al Plan Patriota en años recientes en sus territorios históricos en el sur del país. En este sentido, resulta ilustrativo que haya sido el mismo general Castellanos, quien triunfó en Cundinamarca comandando la Operación Libertad Uno, el que ahora fracasase usando la misma estrategia y al mando de la Fuerza de Tarea Omega en el sur del país, con un contexto de guerra diferente y en un terreno y condiciones socioeconómicas radicalmente opuestas a las de Cundinamarca³⁹. Este fracaso también puede explicarse porque, en 2004, las FARC se habían adaptado en buena parte a la reorientación estratégica y de doctrina de las fuerzas estatales.

Un segundo ciclo de aprendizaje se da por parte de las fuerzas estatales, quienes hacen su propia evaluación de las adaptaciones de las FARC y del nuevo escenario estratégico. Así lo señalaba el entonces ministro de defensa Santos, cuando afirma que “su adaptación [de los grupos armados no estatales] a las nuevas condiciones de seguridad imponía un reto al Estado y su Fuerza Pública. Se hacía necesario ajustar la estrategia para no ceder ni un solo centímetro en la lucha contra estos grupos” (Ministerio de Defensa, 2009: 8). El aprendizaje de las fuerzas estatales duró, entonces, tres años y, entre 2007 y 2008, sus nuevos ajustes se reflejan en una nueva ofensiva contra las FARC, durante la cual se produjeron muertes y desertiones de importantes de sus miembros⁴⁰.

39 Dos hechos que sugieren el fracaso del Plan Patriota son, primero, que los combates y las muertes de combatientes de las FARC en estos eventos disminuyeron de manera sostenida durante sus años de implementación entre 2004 y 2006 (gráficos 3 y 4) y, segundo, que una de las primeras medidas que toma Juan Manuel Santos, nuevo ministro de defensa cuando termina la evaluación de la situación de la guerra en el país, es la de dar un viraje completo en esta campaña militar (artículo de *El País* reproducido por Ministerio de Defensa, 16 de noviembre de 2006). Lo que confirma el fracaso es la presencia de las FARC de manera activa en la zona, en el momento de escribir este texto.

40 Entre junio de 2007 y marzo de 2008, fueron capturados, muertos en acciones de conflicto o desertaron: en junio de 2007, “J.J.”, comandante del Frente Manuel Cepeda de las FARC; en julio, “Hugo Sandoval”, comandante del Frente 26 y miembro del Estado Mayor del Bloque Oriental de las FARC; en septiembre, “Negro Acacio”, comandante del Frente 16 y jefe finan-

El último ciclo de aprendizaje de las FARC se da entre 2008 y 2009. Luego de la muerte de su líder histórico, “Manuel Marulanda”, y de la muerte violenta de dos de los miembros de su secretariado. En este momento, entraron en una fase de disminución acelerada de toda su actividad armada (gráficos 3 y 5) y en un ejercicio de reestructuración y construcción del liderazgo. Sin embargo, la evidencia preliminar muestra que, durante el primer semestre de 2009, las FARC han realizado acciones que parecen mostrar el reavivamiento de la capacidad ofensiva de la organización y una nueva adaptación, luego de los fuertes golpes recibidos en el primer semestre de 2008. Esta evidencia preliminar proviene del Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco Iris, cuyo director, León Valencia, muestra una reestructuración del Bloque Sur y una reactivación de las FARC en su área de influencia (*El Tiempo*, 12 de junio de 2009).

Los ciclos de aprendizaje del ELN no están tan claros, aunque el estancamiento en el nivel de sus combates a partir del 2006 (gráfico 3) y el aumento sostenido de sus acciones unilaterales desde 2007 (gráfico 5), parecen señalar el fin de un largo período de aprendizaje y de ajuste de esta organización guerrillera. Uno de los elementos más novedosos del ajuste del ELN son las alianzas tácticas con los grupos neoparamilitares, lo que le ha permitido una nueva forma de permanecer en la guerra (Ávila y Núñez, 2008: 61). Sin embargo, como afirma Celis, este grupo aún se debate entre la continuación de la lucha por la vía de las armas y la formalización de una negociación, en condiciones más favorables, para la continuación de la búsqueda de sus objetivos por la vía política (PDA, 16 de junio de 2009).

A pesar de las diferencias temporales en los ciclos de aprendizaje de las dos principales guerrillas del país, estas parecen compartir algunos de los ajustes organizacionales y operacionales para enfrentarse a los nuevos retos de la guerra impuestos por las fuerzas estatales. Es interesante anotar que la gran capacidad de adaptación de los grupos guerrilleros refleja la paradoja de los

ciero de las FARC; en octubre, “Martín Caballero”, comandante del Frente 35 y miembro del Estado Mayor Central de las FARC; en febrero, “Martín Sombra”, miembro del Estado Mayor Central de las FARC. en marzo de 2008, “Raúl Reyes”, miembro del secretariado de las FARC, segundo al mando y vocero de la organización; en el mismo mes, “Iván Ríos”, comandante del Bloque José María Córdoba y miembro del secretariado de las FARC y, finalmente, la desertión de “Karina”, comandante del Frente 47 de las FARC (*El Tiempo*, 26 de octubre de 2007; *El Tiempo*, 8 de marzo de 2008; Ministerio de Defensa, 2009: 18).

éxitos militares de las fuerzas estatales que, en palabras de su comandante, consiste en que “mientras más avanzamos [las fuerzas estatales] en la recuperación de la seguridad, mayor es la dificultad que tenemos para operar” (Padilla, 5 de junio de 2009).

En relación con los cambios a nivel operacional, los grupos guerrilleros maniobran hoy en día en grupos pequeños y han regresado a las acciones clásicas de la guerra de guerrillas móviles: las explosiones intencionales, los incendios, los hostigamientos y las emboscadas (BDCAC-CERAC V 9). A esto hay que sumarle, como elemento si no nuevo, al menos, sí de uso más intensivo en los últimos años, de minas antipersonales (Programa Presidencial para la Acción contra Minas Antipersonal, 2009). Estas últimas son una tecnología de guerra barata, fácil de fabricar en talleres artesanales y efectiva en dificultar y, en ocasiones, detener el avance de las tropas estatales: en ese orden de ideas, las minas reflejan en toda su dimensión la profundización de la asimetría bélica durante este período.

Finalmente, como ya hemos visto, las guerrillas han vuelto a concentrarse en las acciones unilaterales, ejecutadas en pequeños núcleos operativos, con gran dispersión operacional y alto impacto en términos de generación de terror. Al tiempo, ocurre la reorganización y se protege y reafirma el liderazgo.

Otra de las facetas del reacomodamiento y adaptación de los grupos guerrilleros tiene que ver con sus lógicas territoriales, en lo que Echandía y Bechara denominan un paso de una lógica de control territorial a una lógica de control estratégico: “los grupos guerrilleros decidieron posponer su objetivo de lograr el control territorial para buscar, en cambio, el control de posiciones estratégicas que garanticen su supervivencia y la continuidad de la guerra” (2006: 32). Este cambio tiene implicaciones importantes y repercusiones sobre aspectos operacionales y organizacionales.

En este sentido, una de las expresiones, y la primera que aquí se analiza, que ha tenido la reorientación de las FARC hacia lógicas de control estratégico es la transformación de su estructura militar. En los últimos años, las FARC “promovieron las unidades móviles” (Ávila, 2008: 13), estructuras más adecuadas para librar una guerra donde la movilidad se ha tornado crítica para la sobrevivencia de los grupos armados no estatales. En efecto, el aumento vertiginoso de la asimetría bélica de los grupos guerrilleros frente a las fuerzas estatales, y el crecimiento rápido del pie de fuerza estatal, forzaron a la guerrilla a mejorar su movilidad para poder eludir de manera más eficiente

los combates y, con ello, preservar su fuerza. Esto se evidencia en la tendencia a la disminución de los combates a partir de 2005, a pesar de la plena vigencia de la ofensiva estatal por medio del Plan Patriota y, luego, con el Plan Consolidación. Sin embargo, este aprendizaje en movilidad no fue suficiente para eludir la ofensiva de 2007 (gráfico 3), que contó con mayores recursos tecnológicos y de movilidad por parte de las fuerzas estatales, en especial por el uso de recursos aéreos para el ataque.

Una segunda expresión del cambio en la lógica de control estratégico de los grupos guerrilleros es la forma en que se ha reconfigurado su presencia territorial en el país. Es posible observar que han tendido a concentrar su presencia en zonas de alto valor estratégico e histórico para su sobrevivencia en la guerra, pero marginales para la dinámica socioeconómica del país: sur de Antioquia, norte del Cauca y sur del Valle, municipios cercanos a Neiva en Huila y algunos municipios alejados al suroriente de Caquetá y Putumayo en el caso de las FARC⁴¹. En el caso del ELN, en Tame y Arauquita en Arauca, en la zona del Catatumbo, en el sur de Bolívar, el bajo Cauca antioqueño; y finalmente, el andén pacífico chocono y la zona cordillerana nariñense para ambas.

Un tercer aspecto de la adaptación de los grupos guerrilleros a las nuevas realidades de la guerra ha sido la reconfiguración de sus relaciones con otros grupos armados no estatales, específicamente con los grupos neoparamilitares. Durante el período de reacomodamiento, los combates entre los grupos guerrilleros y los paramilitares disminuyeron su frecuencia de manera constante hasta casi desaparecer en 2008 (gráfico 4). Desde finales de 2006, una vez culminó oficialmente el proceso de DDR, la dinámica de confrontación entre los grupos guerrilleros y los neoparamilitares refleja un nuevo escenario donde empiezan a aparecer alianzas y pactos de cooperación o de no agresión. Pactos que, en la mayoría de casos, están relacionados con la administración de la producción y tráfico de cocaína.

Este último aspecto se ha evidenciado en mayor medida en la actividad del ELN. Esta guerrilla, aunque en algunas regiones parece permanecer asép-

41 Es importante resaltar que las FARC, especialmente, se ha acercado a las capitales departamentales y ha realizado, a lo largo del último año, una serie de acciones con el uso de explosivos. Las capitales más atacadas han sido Neiva y, en segundo lugar, Bogotá (Cálculos propios, BDCAC-CERAC V 9.).

tica de este tipo de alianzas, como en Norte de Santander, Arauca y sur de Bolívar (donde, además, es relativamente fuerte todavía), en departamentos como Chocó y Nariño especialmente, se ha evidenciado una serie de alianzas tácticas con los grupos neoparamilitares y participación activa en el narcotráfico (Ávila y Núñez, 2008). En trabajo regional, investigadores de CERAC pudieron constatar también que estas alianzas han sido aprovechadas por el ELN en el marco de las disputas regionales que este grupo guerrillero mantiene con las FARC.

Otro cambio organizacional que es pertinente destacar es el de la descentralización de las decisiones tácticas. Por parte de las FARC, esta decisión se debe, en parte, a las dificultades que tiene para mantener una comunicación fluida entre sus unidades⁴². En este sentido, algunos afirman que “Alfonso Cano” ha optado por dar menos órdenes específicas sobre el accionar de sus distintas unidades, de tal manera que los comandantes puedan adaptarse mejor a las circunstancias locales (ICG, 2009: 6). Esta descentralización, por ahora, ha construido liderazgo. En el caso del ELN, aunque por su naturaleza confederada siempre ha existido mayor autonomía de sus unidades regionales, esta parece haberse profundizado durante el período de reacomodamiento⁴³.

Finalmente, uno de los elementos que no ha supuesto un cambio sustancial ha sido el de las relaciones de las FARC con las poblaciones donde opera. Las FARC aún cuentan en esas zonas con el apoyo logístico que le brinda su cercanía con la economía de los cultivos ilícitos y las lógicas de la violencia, que le permiten ganar forzosamente la adhesión, no necesariamente incondicional de los pobladores.

El estado actual de la guerra contrainsurgente: *marginalización*

42 En entrevista realizada por el ICG a “Karina” luego de su desmovilización, ella afirmó que hace dos años no se comunicaba con el secretariado (ICG, 2009; 6).

43 En este sentido, aunque el ELN dice abiertamente poder “hablar con autoridad moral [...] de no estar inmiscuido en el narcotráfico” (*Revista Insurrección*, 12 de agosto de 2008), pues ese “deslinde” fue ratificado en su último Congreso Nacional, realizado en 2006, las fuerzas estatales han encontrado evidencia de lo contrario con el hallazgo de laboratorios de procesamiento de cocaína pertenecientes a este grupo (Ejército Nacional, 16 de abril de 2009).

A pesar de la gran capacidad de adaptación y aprendizaje mostrada por los grupos guerrilleros, esta no ha sido suficiente para retomar la iniciativa militar o política en la confrontación. Sus efectos se han limitado al logro de éxitos tácticos y a perdurar y resistir en algunos territorios periféricos. La guerra, refleja estos cambios.

Uno de los objetivos puntuales de la PDSO es la protección de la infraestructura del país (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003: 47), que no es otra cosa que la protección de las redes y nodos que conectan las centralidades y permiten el funcionamiento óptimo de la economía. La protección de la red productiva tiene la potencialidad de generar un impacto ampliado sobre la percepción de seguridad en la población y, por tanto, contribuye a una mayor legitimidad del Estado: el caso paradigmático, en este sentido, es el del control y protección de las redes viales.

La acción de las fuerzas estatales en pos de este objetivo estratégico, aunado a la respuesta de la guerrilla evidenciada en el cambio en sus lógicas territoriales, están estrechamente relacionadas con el fenómeno de *marginalización* de la guerra contrainsurgente durante el período de reacomodamiento. Este fenómeno consiste en el traslado progresivo de la disputa entre las fuerzas estatales y la guerrilla hacia los márgenes geográficos y socioeconómicos del país⁴⁴: la presión militar ha generado un cambio en las zonas de disputa y en la población expuesta a la violencia producida en el marco de la guerra, llevándola a territorios aún más apartados, aún más distantes, aún más aislados y aún menos poblados. Llevar la guerra al margen es consistente con la presencia de actividades de corte terrorista en las ciudades, en un contexto de mayor clandestinización de las operaciones y núcleos. Finalmente, también es una estrategia militar de protección y desgaste, convirtiéndose en una guerra de atrición ampliada consistente con la situación de derrota estratégica y los objetivos de conservación del poder.

44 Este resultado es producto del cálculo de los indicadores de presencia y disputa que se describen en el capítulo “Controlando la medición: alcances y limitaciones de la información en conflictos armados” de Granada, Restrepo y Sánchez de este libro. En este texto, por medio de la construcción del indicador, se observa el número de municipios en los que hay ya sea presencia o disputa, complementando el análisis con el cálculo de la tasa de población que vive en esos municipios. También, se aborda en el capítulo “Correlación de fuerzas en disputas de guerras civiles: una aplicación al caso colombiano”, de Granada y Sánchez.

La marginalización es consistente también con una mayor dispersión: en relación con el cambio espacial de la presencia violenta de los grupos armados y de las zonas de disputa, se observa que, mientras en 2002, los grupos guerrilleros tuvieron presencia violenta en 504 municipios (45% del total), de los cuales 375 eran disputados por las fuerzas estatales; en 2008, el número de municipios con presencia guerrillera fue de 240, de los cuales 209 eran disputados por las fuerzas estatales. En resumen, los grupos guerrilleros tienen presencia violenta en menos municipios y la proporción de las zonas en las que esta presencia es disputada aumentó de 74,5% en 2002 a 87% en 2008.

La guerrilla no sólo disminuyó notablemente su presencia en términos territoriales, sino que también lo hizo en términos de la población que puede verse expuesta a su presencia violenta y a la disputa que atrae. En efecto, durante el período de reacomodamiento, el nivel de la población expuesta a la presencia violenta de los grupos guerrilleros ha caído desde aproximadamente 70 de cada 100 habitantes (en 2002) a 49 de cada 100 habitantes en 2008. Si este resultado se mira a la luz de los objetivos logrados con la PSD, se evidencia, entonces, que esta ha sido efectiva en la protección de las redes para el óptimo funcionamiento de la economía y ha empujado de ellas a las guerrillas (no obstante, la vigencia de incursiones en las ciudades), así mismo en la provisión de una mayor sensación y percepción de seguridad a más cantidad de población⁴⁵.

Iniciativa y respuesta de las fuerzas estatales

Los cambios en las fuerzas militares y de policía han generado giros importantes en el grado de la iniciativa de estas en la confrontación y de la respuesta a la actividad de los grupos no estatales. Un simple cálculo de los indicadores de iniciativa y respuesta estatal permite ver los resultados de la acción de las

45 Nótese que estos hallazgos sugieren, también, una mayor extensión territorial de la presencia de las Fuerzas Armadas, que responde a las acciones de la guerrilla, pues, aunque el número de municipios en disputa con los grupos guerrilleros disminuye en términos absolutos, en los territorios ya recuperados persiste la presencia violenta de las fuerzas estatales. Mientras que en 2003, año de máxima confrontación con las guerrillas (gráfico 3), las fuerzas estatales tenían presencia violenta en 493 municipios, en 2008, tuvieron presencia violenta en 403 municipios, de los cuales sólo en 209 mantenía disputa con la guerrilla.

fuerzas estatales no sólo como un resultado estático, sino en función de la dinámica de la guerra.

La iniciativa (eje izquierdo) mostrada en el gráfico 9 ilustra la proporción de los combates entre las fuerzas estatales y los grupos no estatales que no están ligados a una acción unilateral de los segundos, sobre el total de enfrentamientos entre estos grupos⁴⁶. La respuesta (eje derecho), por su parte, muestra la proporción de las acciones unilaterales de los grupos no estatales, que se traducen en una respuesta bélica efectiva por parte de las fuerzas estatales⁴⁷.

Nótese cómo tanto la iniciativa como la respuesta han alcanzado de manera consistente muy altos valores durante este último período, una situación poco común en el conflicto. No sólo las fuerzas militares operan de manera ofensiva sino que son capaces de responder a los retos de seguridad que les plantean fuerzas contrarias.

La iniciativa estatal durante el período de reacomodamiento se ha mantenido en valores relativamente constantes y cercanos al promedio de la segunda mitad de los noventa (gráfico 9). La única interrupción de esta estabilidad se dio en 2007, año en el cual, a pesar del aumento de combates en este año, descrito ya en la dinámica de la confrontación entre las fuerzas estatales y las guerrillas (gráfico 3), se puede explicar como parte del deterioro operacional de entonces. Nótese que, hacia finales de 2007, se recupera la capacidad de iniciativa, pero no la capacidad de respuesta, un efecto consistente con lo que se ha llamado aquí la marginalización del conflicto.

Transformación de la violencia

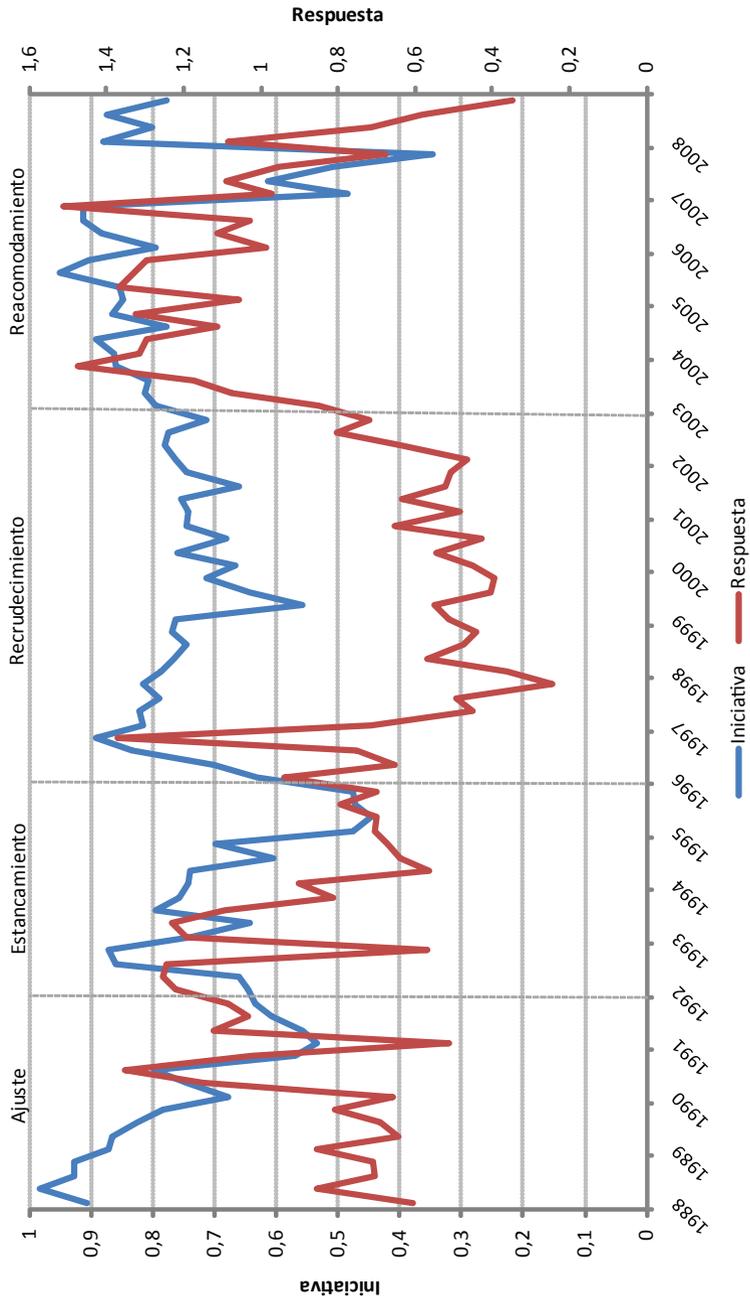
Los cambios en los grupos y en la naturaleza de la confrontación no sólo transforman la violencia directamente asociada a ella, es decir, la violencia de conflicto, sino también otras formas de violencia, organizada o no. La trans-

46 La iniciativa se calcula como la razón entre combates de la díada de disputa de las fuerzas estatales con un grupo no estatal en los que no hay registro de acciones del segundo sobre el total de combates de la díada.

47 La respuesta se calcula como la razón entre las acciones unilaterales del grupo no estatal de la díada de disputa sobre el total de combates de la díada compuesta por este grupo no estatal y las fuerzas estatales.

Gráfico 9

Iniciativa y respuesta estatal en contra de las guerrillas, Colombia 1988-2008



formación de la violencia es un proceso común en sociedades que enfrentan un contexto de posconflicto, en el que las familias, las comunidades, las escuelas, los sitios de trabajo y las ciudades deben reintegrar a los excombatientes y resolver problemas de la transición a una sociedad sin guerra, problemas asociados al retorno de las poblaciones desplazadas y refugiados, el uso productivo de la mano de obra ahora sin empleo, la ruptura de las comunidades y la sociedad.

Colombia enfrenta estos problemas. Pero, adicionalmente, enfrenta los procesos de transformación de la violencia asociados a los cambios en el conflicto que todavía vive y en los grupos que de él hacen parte. Así, el escenario al que se enfrenta Colombia de manera inmediata requiere un cambio sustancial en términos de la política para atender el conflicto.

Como se observa en el gráfico 7 y en los que acompañan las reflexiones de Katherine Aguirre Tobón, las muertes directas de conflicto constituyen una porción minoritaria pero importante del total de los homicidios violentos en el país. Sin embargo, resulta llamativo el hecho que, en buena parte de la serie, los homicidios y las muertes en conflicto mantienen una dinámica similar, siendo esto especialmente notorio entre 1999 y 2006.

Y es que, aun cuando las formas de medición de violencia de conflicto utilizadas en este capítulo tratan de “segregar” las muertes directas del conflicto de otras formas de violencia homicida con diversos argumentos metodológicos, hay vínculos fuertes entre ambas formas de violencia. La violencia de conflicto contribuye al quiebre de la institucionalidad y dificulta la protección de los civiles al desviar recursos que pudiesen utilizarse para tal fin. Las organizaciones del crimen organizado florecen donde hay violencia de conflicto cuando las instituciones fallan y la violencia se vuelve la forma de resolver cualquier disputa criminal. Igualmente, las sociedades aprenden que la violencia es una forma de resolución de conflictos.

Como lo muestran Rubio (1999) y Sánchez, Formisano y Solimano (2005), hay un vínculo estrecho entre los homicidios y la guerra: las regiones con tasas altas de homicidios son también regiones con una alta presencia de grupos armados no estatales. No solamente hay una correlación alta, sino que también hay un efecto estadístico de “contagio” entre los niveles de homicidio en municipios vecinos, condicionado en los niveles de eventos de conflicto. Sánchez y Díaz (2007), por ejemplo, estimaron que más del 50% de los homicidios, 84% de los secuestros y el 95% del desplazamiento forzado están causados o relacionados con actividades de grupos armados no

estatales. Más allá de la correlación y el contagio, en un trabajo reciente, Restrepo (2007) halló una relación causal fuerte entre las acciones de conflicto y el homicidio violento. De hecho, las acciones de conflicto tienden a causar homicidios violentos de tal forma que un incremento en las muertes de conflicto está asociado a un subsecuente incremento en el homicidio violento de hasta el 56%. No resolver el conflicto impide resolver los problemas de violencia en el país.

Cuando se observan las tendencias del homicidio y de muertes directas durante el período de reacomodamiento, saltan a la vista dos hechos: en primer lugar, la disminución acelerada de ambas series entre 2003 y 2005 y, en segundo, la también acelerada caída de las muertes directas de conflicto durante 2008, hasta alcanzar el mínimo global de la serie y la tendencia moderada al aumento de los homicidios sin muertes directas de conflicto en el mismo año.

Estas observaciones resultan de interés porque, como se discute a continuación, están estrechamente relacionadas con el proceso de transformación de la violencia que se da durante el período de reacomodamiento. En efecto, la persistencia del homicidio está asociada a una transformación de la violencia que, a su vez, tiene vínculos estrechos con el proceso de DDR paramilitar y las consecuencias institucionales de mediano y largo plazo de la guerra. En este capítulo, la transformación de la violencia se entiende como un fenómeno en el cual algunos rasgos básicos de esta cambian, como su distribución e impacto sobre la población, las formas en que se ejerce o sus procesos de producción. Los procesos de transformación generan una permanencia de la violencia en el tiempo, a pesar de que algunas de sus manifestaciones o características se modifiquen.

El proceso de DDR de los grupos paramilitares transformó el fenómeno del paramilitarismo e incidió de manera disímil sobre la violencia, tanto del conflicto como otras de sus expresiones organizadas. Uno de los efectos iniciales más evidentes y positivos del proceso de DDR de los grupos paramilitares fue que, durante sus primeros años hasta 2006, “la desmovilización colectiva parece disminuir en promedio un (estadísticamente significativo) 13% los homicidios en la zona de operación del grupo desmovilizado” (Restrepo y Muggah, 2009: 39). Sin embargo, este efecto de la disminución es de carácter temporal (2009: 40), aunque las ganancias en reducción de homicidios no deben ser descontadas, pues los niveles a los que disminuyó el homicidio se mantienen hasta el final de la serie (gráfico 7).

De manera paralela al proceso de DDR, el fenómeno paramilitar entró en un proceso de reconfiguración. Como ya se describió, no sólo la actividad sino los indicadores de presencia y disputa muestran cómo los grupos neoparamilitares presentan una tendencia territorial contraria a la de los grupos guerrilleros y se han acercado durante el período de estudio a las centralidades socioeconómicas y, especialmente, a centros urbanos. Mientras en 2001, año de máxima expansión de los grupos paramilitares, estos se encontraban en 211 (19%) municipios y la población expuesta a su presencia violenta era de 50%; en 2008, los grupos neoparamilitares tienen presencia violenta en 158 (14%) municipios, en los que se encuentra el 60% de la población⁴⁸. En este sentido, los grupos neoparamilitares, si bien no han aumentado su letalidad, sí han aumentado y extendido su presencia, pese a los esfuerzos del Estado central de contenerlos.

La reconfiguración se ha evidenciado de manera más clara en las formas de violencia que usan estos grupos y los objetivos de esta. El uso constante de amenazas y las acciones orientadas al control poblacional se ha hecho más frecuente a medida que se consolida la presencia de estos grupos (*Semana*, 14 de marzo de 2009).

Este proceso de transformación de la violencia también se presentó en términos de los tipos de afectaciones a las personas. Desde 2005, se presentó un aumento sustancial de la violencia no letal. Este fenómeno no fue aislado del conflicto. Al mismo tiempo que los homicidios descendían, los delitos de alto impacto, como lesiones y hurtos, se incrementaban ante la ausencia de poderes coercitivos. Al respecto, Restrepo y Muggah (2009) muestran que, sumado al desvanecimiento en el tiempo del impacto positivo sobre el descenso de los homicidios producido por el DDR paramilitar, al mismo tiempo, el impacto sobre los delitos no letales de alto impacto es muy bajo al principio y se incrementa hacia finales de 2006, momento en que finaliza formalmente el proceso de DDR. Intuitivamente, un incremento en la violencia letal se traduciría también en un descenso de la violencia no letal a la luz de la reconfiguración de la diáspora del DDR en los neoparamilitares. Ambos fenómenos están asociados, estadísticamente al proceso de DDR: el

48 Para un mayor detalle sobre la construcción y análisis de estos indicadores en el período 1988-2008, ver capítulo “Controlando la medición: alcances y limitaciones de la información en los conflictos armados”.

proceso de reincorporación desbordó la capacidad institucional y muchos excombatientes volvieron a delinquir, pero ya no en grupos armados. El segundo es la diáspora de grupos paramilitares disidentes o rearmados que se generó durante el DDR y que conformaron nuevos grupos que, aunque su actividad principal es la criminalidad común asociada al narcotráfico, han evolucionado, consolidándose como un nuevo fenómeno violento dentro del conflicto armado.

Existen tres vertientes adicionales de transformación reciente del conflicto en Colombia que no requieren mayor ilustración aquí. La primera es la transformación de la violencia en las ciudades. Durante los últimos cinco años, se ha presentado un resurgimiento de la violencia urbana en el país, tanto en ciudades grandes como pequeñas, fenómeno de una gran complejidad y heterogeneidad, pero que ha significado el aumento de la violencia letal y no letal contra las personas, conduciendo a algunas de estas ciudades a niveles intolerables de riesgo de seguridad. La Policía Nacional y los mandatarios locales han desarrollado múltiples estrategias, muchas de ellas reactivas, valga la pena decirlo, para enfrentar a este problema. Los resultados, sin embargo, no han sido sostenibles, ni se encuentran documentados o evaluados de manera sistemática. La pobre evolución de la tasa de homicidios durante el período y el deterioro de otros indicadores de seguridad centrados en las personas así lo indican. En el capítulo acerca de las ciudades más inseguras en el período 2003-2008 de este volumen, se adelanta una evaluación juiciosa de cuál es el nivel de inseguridad agregado al cual están sujetos los colombianos en las trece principales ciudades del país. Hoy día, no se conoce cuál es la relación que existe entre este deterioro y la evolución del conflicto armado. Esta es una de las preguntas pendientes por resolver.

La segunda vertiente es el surgimiento de aparatos clandestinos de poder al interior del Estado que generan situaciones de inseguridad para las personas y para la nación. Como bien lo muestran las indagaciones preliminares de la Fiscalía General de la Nación, en el caso del escándalo del DAS, se trata de la utilización, por parte de una organización clandestina, de un aparato de poder con capacidad de ejercicio de violencia letal que se oculta en un organismo estatal para fines criminales. En el caso de los asesinatos de civiles fuera de combate o las llamadas ejecuciones extrajudiciales (que se han dado en llamar también “falsos positivos”), se trata, igualmente, de organizaciones criminales clandestinas que utilizan el aparato estatal para el ejercicio de la violencia⁴⁹. Más que discutir estos casos en detalle, se trata aquí de señalar que estas no son sino manifestaciones de las transformaciones de la violencia, en este caso al interior y desde el Estado, en forma tal que las nuevas formas de violencia generan inseguridad ampliada para las personas, las comunidades y, en este caso, para el Estado mismo.

Finalmente, está la forma más persistente y potencialmente preocupante de una transformación de la violencia en el caso de Colombia, para la cual ya hay evidencia circunstancial. Esta es la violencia intrafamiliar y comunal ligada al conflicto y a su superación. En este caso, si bien hay esfuerzos de reconciliación y ejercicio de memoria para la superación del pasado, así como de atención psicosocial a las víctimas, los perpetradores y sus familias, no se cae en una exageración al afirmar que Colombia no se ha preparado para un futuro de posconflicto en esta materia y que es allí donde se puede construir una paz sostenible. Esta última también debe ser, como las dos formas de transformación de la violencia descritas antes, objeto de una política de seguridad integral centrada en las personas.

49 En declaraciones recientes, Mario Iguarán Arana, fiscal general, expresó, en referencia a los asesinatos fuera de combate: “Hay personas ubicadas estratégicamente en diferentes partes del país –dijo el funcionario–, personas de civil y militares que hacen parte de una organización de reclutadores. Trabajan con fondos propios de la institución, fondos que los mismos militares aportaban para subsidiar el transporte y la alimentación de las víctimas, y para la consecución de las armas que después les eran colocadas a las víctimas en el lugar donde era perpetrado el hecho” (*El Espectador*, 14 de mayo de 2009). Así mismo, frente al aparato clandestino del DAS: “La investigación, aunque no es definitiva, deja al descubierto que desde hace varios años el DAS se ha convertido en una impresionante estructura de espionaje de la cual han sido víctimas los más variados y distinguidos personajes de la vida nacional [...]” (*Semana*, 25 de abril de 2009).

Agotamiento y limitaciones de la política de seguridad en Colombia⁵⁰

El análisis sobre la situación actual de la guerra en Colombia provee una base sólida para discutir, a manera de conclusión, el desempeño, la pertinencia y las limitaciones de la actual política de seguridad. A lo largo de este capítulo, se arguye que la política de seguridad que se diseñó e implementó entre 2002 y 2008 presenta síntomas de agotamiento frente a la situación actual del conflicto y los retos de seguridad y que, por lo tanto, debe ser reorientada. Así mismo, se plantea que, además del agotamiento, la política padece de una serie de limitaciones de carácter estructural que no podrán ser atendidas si no es con la formulación de políticas públicas complementarias, en particular, de una política pública de paz.

Agotamiento de la política

El agotamiento de la política de seguridad se expresa en dos facetas diferentes pero interrelacionadas: en la campaña estatal contrainsurgente y en la reconfiguración y expansión del fenómeno paramilitar en forma del neoparamilitarismo.

En relación con la campaña estatal contrainsurgente, es pertinente comenzar por señalar dos consideraciones de base: la victoria estratégica del Estado y la consecuente marginalización de esta confrontación específica. La ampliación del aparato de seguridad protegiendo centros poblacionales, enlaces y sitios estratégicos, acompañada de ofensivas puntuales y cada vez más estratégicas, así como de campañas sostenidas, lo que ha obligado a los grupos insurgentes a replegarse hacia las periferias geográficas y socioeconómicas, concentrándose en zonas históricas de retaguardia e inexpugnables, como una manera de reacomodarse. En este sentido, puede afirmarse que la política de seguridad fue exitosa, pues, durante su implementación, los riesgos de seguridad, tanto el directo a la población, como el indirecto, se

50 Algunas ideas iniciales a este respecto se consignaron en un artículo de los autores en la revista *Controversia* del CINEP (primer semestre de 2009).

redujeron drásticamente. La PSD contribuyó a generar un punto de quiebre en el conflicto colombiano⁵¹ (Restrepo y Spagat, 2005).

Sin embargo, la campaña contrainsurgente se enfrenta cada vez más a una situación de estancamiento. En la medida que organizaciones como las FARC o el ELN no sean sometidas a niveles de presión militar que traspasen el umbral necesario para su desintegración, el efecto de la presión será el de generar aprendizajes en estas organizaciones, resultando una readaptación de estas y su permanencia en el tiempo.

La situación de derrota estratégica de las guerrillas ya se insinuaba desde el inicio del período y, para muchos analistas y encargados de esta política, resultaba evidente durante los primeros años de este. Sin embargo, a pesar de los ingentes esfuerzos de la PSD, el conflicto se ha mantenido ya por algunos años y las guerrillas parecen haber aprendido de las nuevas circunstancias y se han adaptado. Esto implica que perduran en el tiempo generando niveles significativos de violencia y, lo que es más, acortando sus ciclos de aprendizaje y adaptación. En este sentido, hay un agotamiento de la política, pues esta ha demostrado ser incapaz de lograr la desarticulación de estas guerrillas por vías militares y, por el contrario, ha acelerado sus curvas de aprendizaje.

51 Sin embargo, debe advertirse que esta dinámica no puede atribuirse exclusivamente a los efectos de la PSD. Como se expuso en diversas ocasiones, hubo reformas y procesos en lo militar que vienen de tiempo atrás y coyunturas que se explican por diversas razones. En este sentido, vale la pena mencionar otros factores que coadyuvaron a la implementación de esta política para mejorar los niveles de seguridad, aun cuando no es posible discriminar con precisión la contribución de cada factor. Dentro de estos factores, se incluyen la superación de la crisis económica que se inició en 1998 y alcanzó su mayor profundidad en 1999; la entrada paulatina en operación de un Ejército completamente readaptado y mejor entrenado en tareas contrainsurgentes a partir de 1999; la entrada plena en operación del Plan Colombia, con su efecto negativo sobre las finanzas de los grupos del conflicto apoyadas en el narcotráfico; el uso de nuevas tecnologías ofensivas incorporadas en equipos aéreos de detección y ataque (neutralizando grandes concentraciones guerrilleras) y fluviales de despliegue rápido de fuerzas (los buques nodrizas y las lanchas pirañas), la completa sustitución de armamento y material de guerra de estándares antiguos y, en algunos casos, obsoletos; la mejora en los sistemas logísticos de aprovisionamiento, comunicaciones, planeación, inteligencia y equipamiento de las fuerzas militares; la renovación de las formas operacionales, incluyendo una mayor especialización de equipos en las fuerzas militares y una mejor coordinación entre fuerzas de operaciones basadas en inteligencia y trabajo conjunto.

En relación con este agotamiento, resulta ilustrativo el hecho de que haya regiones del país donde la presión militar se ha mantenido a lo largo del período reciente pero que, sin embargo, muestran unas organizaciones guerrilleras que resisten a la ofensiva y se adaptan. En efecto, como se observa en los mapas 1 y 2, que muestran la distribución espacial de los combates entre las fuerzas estatales y las guerrillas en 2002 y en 2008, regiones como el suroriente antioqueño, el oriente caldense y el occidente de Arauca (el Sarare) presentan niveles de combates altos y similares al principio y al final del período. Estas regiones resultan paradigmáticas, pues, a pesar de que las fuerzas estatales lograron asegurar la vía Bogotá-Medellín, ubicada justo al oriente de la zona de concentración de combates del suroriente antioqueño y el oriente caldense, y el oleoducto Caño Limón-Coveñas en el norte de Arauca, no ha logrado pasar del aseguramiento de las redes socioeconómicas a la desestructuración de las fuerzas insurgentes.

Otro elemento que expresa el agotamiento de la campaña contrainsurgente es la reactivación del ELN en el último año de estudio. Esta organización mantuvo durante varios años niveles de actividad que parecían indicar su debilitamiento crónico y su posible disolución. En su estudio de 2008, CNAI planteó, incluso, que esta era una organización en una etapa de “resistencia pasiva” (Ávila y Celis, 2008: 24-39). Sin embargo, el ELN se ha reactivado y, aunque no son tan fuertes como en otros momentos, volvieron a generar niveles significativos de violencia armada (gráfico 5).

La campaña contrainsurgente presenta un escenario donde la política de seguridad puede tomar el crédito por el aseguramiento de las redes y nodos necesarios para el óptimo funcionamiento de la economía, así como por los efectos positivos sobre la seguridad de las personas que genera desplazar la violencia producida en el marco de esta confrontación hacia los márgenes socioeconómicos y geográficos del país. Sin embargo, la política tiene que proveer seguridad también a las minorías pobres, aisladas y marginadas que habitan esas periferias y que están, hoy por hoy, sometidas a la zozobra de la inseguridad. En efecto, en el mapa 8, que muestra la distribución espacial de las acciones unilaterales guerrilleras en 2008, se observa que las guerrillas generan más violencia en los territorios de control estratégico como el Catatumbo, el Sarare y en el suroccidente de Nariño. La política de seguridad, en su actual formulación, ha demostrado, pues, ser incapaz de ofrecer protección suficiente a las personas a donde se ha trasladado la guerra y esa es otra de las expresiones de su agotamiento.

De otra parte, del mapa 8 resulta también llamativo que uno de los sitios de mayor concentración de acciones unilaterales guerrilleras sea Bogotá. Un análisis de la información muestra que tanto Bogotá como otras capitales siguen sometidas a ataques periódicos, de baja intensidad y contenido terrorista, con baja capacidad de daño, pero con gran capacidad de generación de inseguridad, principalmente a nivel de percepciones. Esto señalaría una segunda faceta del agotamiento, y tal vez la más difícil de responder con una mejora en la política, y es la de la respuesta al terrorismo urbano: aun en los territorios donde el control estatal es indiscutido, la política es incapaz de erradicar la violencia.

En suma, por lo que a la campaña contrainsurgente se refiere, la política de seguridad muestra un fenómeno de éxito diferenciado, que bien puede resumir su agotamiento. Este éxito diferenciado presenta una expresión espacial en la cual el Estado ha mejorado la seguridad de la población de las centralidades vía marginalización del conflicto, pero no ha logrado lo propio con las personas y comunidades que habitan los márgenes. De otra parte, el éxito diferenciado también se expresa en que, aunque ha habido una disminución de la letalidad derivada de la guerra contrainsurgente (hecho que es un correlato de la marginalización), la violencia no ha disminuido, persistiendo, entonces, otras formas de victimización y afectación a las personas y las comunidades. No obstante este fenómeno de marginalización, los años más recientes han sido testigos, de nuevo, de formas urbanas de guerra, evidenciando la dificultad de imponer totalmente el dominio y control estatal de manera sostenida en el tiempo.

Una tercera faceta del éxito diferenciado sirve de bisagra para pasar de la guerra contrainsurgente al fenómeno neoparamilitar. La PSD se ha enfocado en atacar militarmente a los grupos guerrilleros y ha logrado avances en términos de la disminución de su presencia territorial y de la población expuesta a la violencia de estos grupos. Sin embargo, con los grupos neoparamilitares no ocurre lo mismo. Por el contrario, estos grupos se han reconfigurado y algunos de ellos han crecido durante el período de reacomodamiento. Igualmente, la porción de la población expuesta a su violencia ha aumentado (se ha urbanizado), aun cuando su letalidad es un pálido reflejo de los altísimos y dramáticos niveles de victimización letal de los que estos grupos fueron responsables a finales del siglo pasado y principios del actual.

La reconfiguración y expansión del fenómeno neoparamilitar también evidencia el agotamiento de la PSD en la medida en que su existencia cons-

tituye una prueba tangible del carácter temporal de los efectos positivos del DDR paramilitar. Como se afirmó, previamente y tal como muestran Muggah y Restrepo, los efectos de dicho proceso fueron de carácter temporal (2009: 40) y también se ha señalado que ciertas formas de criminalidad aumentaron en las zonas donde disminuyeron los homicidios como efecto del DDR.

Limitaciones estructurales de la PSD

Pero, más allá del agotamiento de la política en virtud de la inestabilidad de sus resultados positivos en materia de seguridad, el fenómeno del neoparamilitarismo revela una limitación estructural que supone la estrategia de recuperación y consolidación del territorio por parte de las fuerzas estatales, como propuesta básica para la superación del conflicto. El neoparamilitarismo revela la imposibilidad de la política de interrumpir los procesos de producción y reproducción de la violencia, pues no logra detener su transformación. Una política de seguridad exitosa en Colombia deberá reconocer este fenómeno dinámico y complejo de transformación de la violencia, para lo cual se requiere máxima flexibilidad operacional y doctrinaria.

Si bien la PSD logró innovar en materia tecnológica, operacional y doctrinaria a profundidad parece ser que estas transformaciones han alcanzado ya su límite. A nivel tecnológico, los rendimientos que la adopción de nuevas tecnologías puedan traer consigo no justifican los altísimos costos de un aumento adicional de la presencia y el equipamiento militar. Muchas de estas tecnologías, además, son ya obsoletas para afrontar una guerra como la que hoy en día plantean los nuevos riesgos de seguridad y las actuales condiciones de los grupos armados del conflicto, comenzando por el énfasis desproporcionado e ineficiente en términos de la presencia física de las tropas militares y las fuerzas de policía que caracteriza el aparato de seguridad colombiano⁵².

La ausencia en sus formas de operación de una doctrina efectiva de protección de la población –un énfasis operacional en seguridad humana– ha mostrado con creces sus costos humanos e, incluso, políticos para el actual

52 La presencia a gran escala de fuerzas estatales es típica de una campaña contrainsurgente clásica, pero las nuevas realidades de la guerra contrainsurgente colombiana, y más allá de las amenazas a la seguridad contra la población, se alejan bastante de los paradigmas de los levantamientos insurgentes y distan abismalmente de ser clásicos.

gobierno. Dadas las necesidades estructurales, parece ser conveniente una reconversión tecnológica de lo militar a lo policivo y judicial, transformación que requerirá un cambio drástico en los aparatos de seguridad del Estado, mecanismos de asignación de recursos, su funcionamiento, capacidad de coordinación, doctrinas y mecanismos de control.

En el fondo, se trata de partir de una concepción clara de la seguridad y alinear los incentivos, las formas operacionales, las instituciones y la tecnología para servir un objetivo de construcción de seguridad.

Los retos de seguridad

La guerra y la violencia son mucho más complejas que los aparatos armados que compiten entre sí y ejercen la violencia. Esta realidad no es reconocida por la PSD, que, por el contrario, se construye sobre la idea de que la seguridad es un problema de carencia de Estado⁵³, la cual genera un vacío, que a su vez, facilita el crimen organizado y dificulta la protección efectiva a los derechos de propiedad. Esta carencia es la que hace viable (en el sentido de viabilidad financiera) una criminalidad a gran escala, de la cual los grupos guerrilleros y paramilitares hacen parte⁵⁴. Esta concepción de la seguridad presenta las actividades de los grupos de conflicto como “dominadas” por la viabilidad financiera, la cual responde a los motivos microeconómicos de los individuos que hacen parte de los grupos de conflicto y de sus líderes. Estos intereses están circunscritos a la depredación y captura de rentas legales y a la búsqueda del control de rentas ilegales⁵⁵.

53 En la introducción escrita por la entonces ministra de defensa Martha Lucía Ramírez al documento Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), se señala que fue el vacío dejado por el Estado en amplias regiones del territorio nacional el que da cuenta de las amenazas a la seguridad: “es justamente ese vacío el que explica el crecimiento sin precedentes del narcotráfico y consecuentemente de las organizaciones terroristas en grandes regiones de nuestro territorio” (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003, 9).

54 Nótese cómo la PSD, como conceptualización, supone fortalecer el Estado y no –como en un momento se temía por parte de los adversarios electorales del entonces candidato Uribe–, desinstitucionalizar la seguridad.

55 El lector reconocerá en esta una visión similar a la que en su momento Collier y Hoeffler expusieron sobre la violencia de conflicto en su artículo sobre las agendas económicas en las guerras civiles (Collier y Hoeffler, 2005).

La concepción que subyace la PSD, centrada en las agendas económicas de apropiación de quienes ejercen la violencia, sirve para negar la existencia de un conflicto armado interno, así como de las otras formas de violencia que interactúan con él y, probablemente, son determinadas por él. Ejemplo de lo anterior son los documentos y pronunciamientos gubernamentales donde se ha reducido el problema de lo violento en Colombia a una simple amenaza terrorista.

Estas concepciones redundan en una perpetuación del problema y en una reproducción de este en formas diferentes pero igualmente graves. Los grupos paramilitares, por ejemplo, han cambiado sus formas de ejercer violencia, haciendo tránsito hacia formas menos duras de violencia y, como tal, menos notorias, pero con efectos igualmente deletéreos sobre la vida social y política. En efecto, estos grupos se apoyan en los condicionamientos generados sobre la población⁵⁶, luego de años de guerra y de violencia, y utilizan hoy la amenaza como estrategia fundamental de control. Así, coexisten la persistencia y fortalecimiento de estos grupos armados y los órdenes sociales violentos que buscan imponer, a la vez que se observa una drástica disminución de la letalidad de la violencia de conflicto.

En la medida en que la política de seguridad actual centra el problema de la seguridad en los grupos armados, genera mecanismos tan sólo para enfrentarse a estos y no aborda la cuestión fundamental de la violencia en Colombia: los órdenes sociales y económicos, locales y regionales, diferentes del orden social e institucional que se pretende irradiar y trasplantar desde el Estado central (liberal y moderno). La característica de dichos órdenes locales es la existencia de importantes demandas de violencia para su sostenimiento y reproducción. En presencia de estas demandas, siempre habrá un grupo que responda con una oferta de violencia armada criminal.

El ejercicio de la violencia genera dinámicas sociales de transformación en muchos niveles y su ejercicio puede ser estudiado como un proceso social en el que las acciones violentas moldean nuevas estructuras y nuevas formas de comportamiento, redefiniendo con ello las formas de organización social (Bakonyi y Stuvøy, 2005: 363). Estas formas de organización social, estos ór-

56 En el capítulo “Guerra civil en Colombia: el caso de Barrancabermeja”, incluido en este volumen, se discuten algunos condicionamientos que se generan sobre la población, producto del ejercicio prolongado de violencia en el marco de la guerra civil.

denes locales producidos en el marco de la guerra civil colombiana, tienen demandas importantes de violencia. Esas demandas son las que explican la falta de eliminación total y el reordenamiento del paramilitarismo, la persistencia de las guerrillas y las tendencias a la corrupción de las fuerzas estatales en el nivel local, incluyendo el dinámico proceso de captura del Estado.

Duncan, por ejemplo, ha sido uno de los analistas colombianos que han planteado que los órdenes sociales están en el almendrón de la problemática colombiana:

Nuestro primer y gran problema es aceptar que la pacificación del país pasa por transformar el orden social en muchas partes de Colombia, lo cual implica que salir del conflicto sería un proceso muy largo y muy costoso. Pero si ese orden no se cambia, si la vida económica, política y social de esas regiones sigue exigiendo un sistema de regulaciones distinto de los que ofrece un Estado moderno, seguirán existiendo las guerrillas, los paramilitares o las mafias. Podrán llamarse de otras maneras y podrán asumir otras modalidades, pero conservarán su capacidad de desafiar el monopolio legítimo de la fuerza por parte de los subsiguientes gobiernos, y de crear por eso Estados paralelos en la periferia. (Duncan, 8 de marzo de 2009)

Esta realidad está por fuera de los alcances de la política de seguridad actual y es la base de su limitación estructural. Los grupos armados son quienes ejercen la violencia pero son tan sólo un elemento de su proceso de producción. Erradicar la violencia pasa sin duda por desarticular los grupos armados no estatales, pero es a todas luces insuficiente como lo demuestra la reconfiguración del fenómeno paramilitar en el neoparamilitarismo. El agotamiento de la seguridad democrática puede ser, así, simplemente la expresión de una falencia estructural del diseño de la política de seguridad, en el sentido que representa la finalización de una fase donde la presión sobre los grupos armados no estatales genera dividendos de seguridad, al tiempo que trae consigo la transformación –negativa– del problema. No se produce la transformación del conflicto. En el sentido del término, se produce la transformación de la violencia.

Aunque puede argüirse que la política de seguridad actual contempla estrategias que van más allá de la desarticulación de los grupos armados no estatales, como lo es, en palabras del Ministerio de Defensa, “la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado”, esta es, en

realidad, una estrategia subsidiaria al esfuerzo de guerra, y no un intento por intervenir órdenes sociales locales y establecer formas institucionales de regulación y resolución de los conflictos propias de un Estado moderno.

En efecto, en el nivel regional, la acción integral planteada por la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática se ha concentrado en dos regiones, la Macarena y Montes de María, donde se crearon los primeros centros de fusión (replica regional de la coordinación interinstitucional a nivel nacional que se da en el Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI) (Ministerio de Defensa, mayo de 2009: 25-26). Estas son zonas de tradicional influencia insurgente y, más específicamente, con arraigo histórico de unidades de las FARC. El énfasis hecho allí resulta, entonces, no de las necesidades de la población, ni de un proceso de justicia transicional centrado en la reparación o la reconstrucción de las zonas devastadas por la violencia, ni tampoco de enfatizar en los lugares donde hay una presencia más precaria del Estado, sino que se escogen en función de las lógicas de la guerra contra-insurgente.

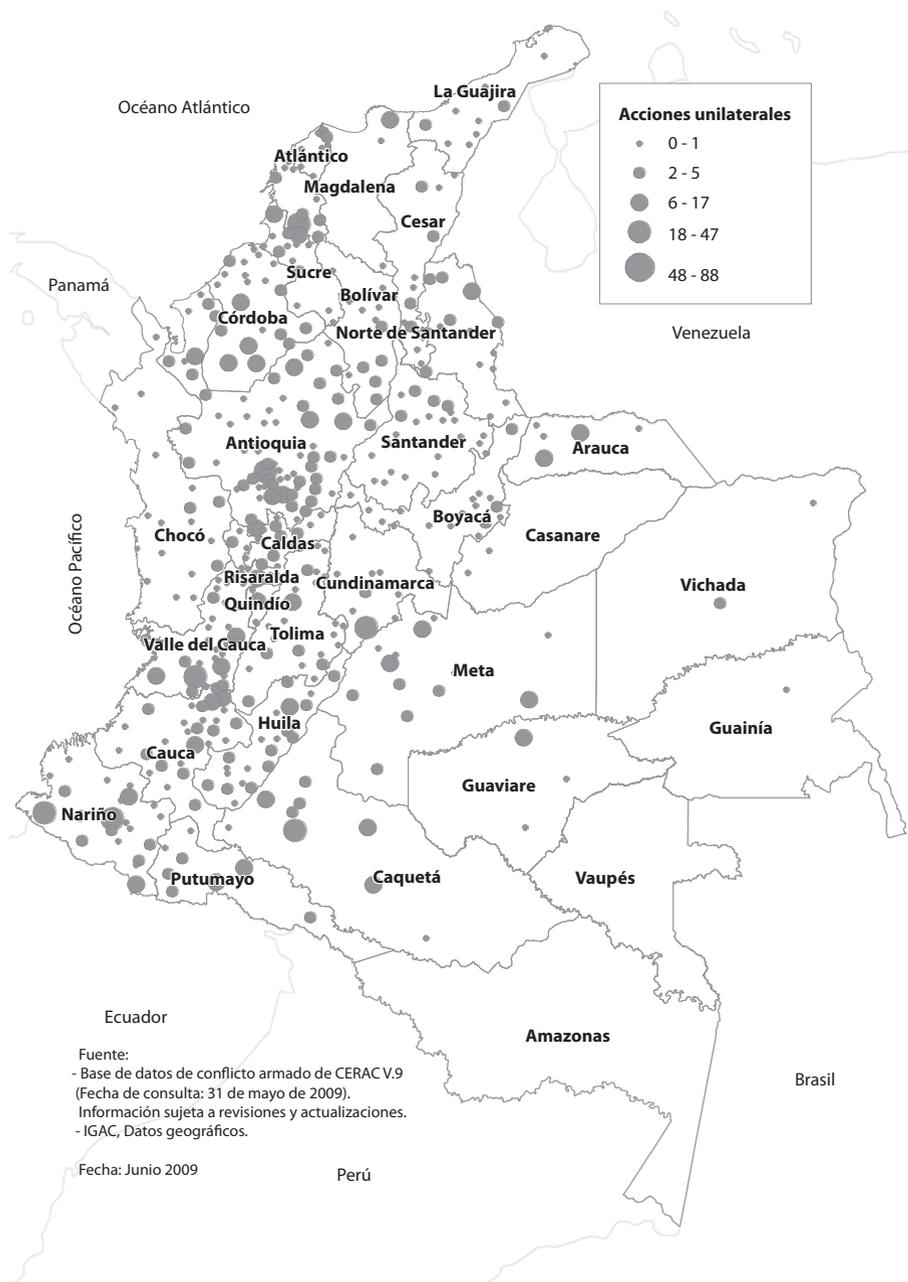
La conformación de los centros de fusión privilegia, por ejemplo, la representación de las fuerzas estatales sobre la de las autoridades civiles. Estos están conformados por un coordinador militar, uno policial y un gerente civil (Ministerio de Defensa mayo de 2009: 25). Este es otro detalle ilustrativo sobre la naturaleza de la acción integral, orientada a ganar apoyo popular en el marco de una lógica de guerra y no de construir o reconstruir el Estado de Derecho.

En conclusión, la política de seguridad no padece un estancamiento temporal o está en un ciclo de recomposición, es decir, no enfrenta una falla coyuntural que pudiera revertirse con una intensificación de la guerra, mayor gasto militar o un cambio de táctica contra los grupos armados. Ni siquiera es probable que, sosteniendo lo hasta ahora actuado, se logre llegar a un horizonte de paz a quince o veinte años, como el responsable gubernamental del tema ha estimado. Por el contrario, esta política pública de seguridad padece un “agotamiento” que refleja deficiencias estructurales que, por lo tanto, debe ser reorientada radicalmente.

Para reorientarla, y como se ha afirmado previamente en otro artículo, el comienzo debe ser reabrir el debate sobre ella, sobre las causas de la violencia, de manera que se desarrolle una política de Estado de seguridad integral y eficiente. Una política integral debe reconocer la heterogeneidad y complejidad de las violencias y cómo están sujetas a una transformación

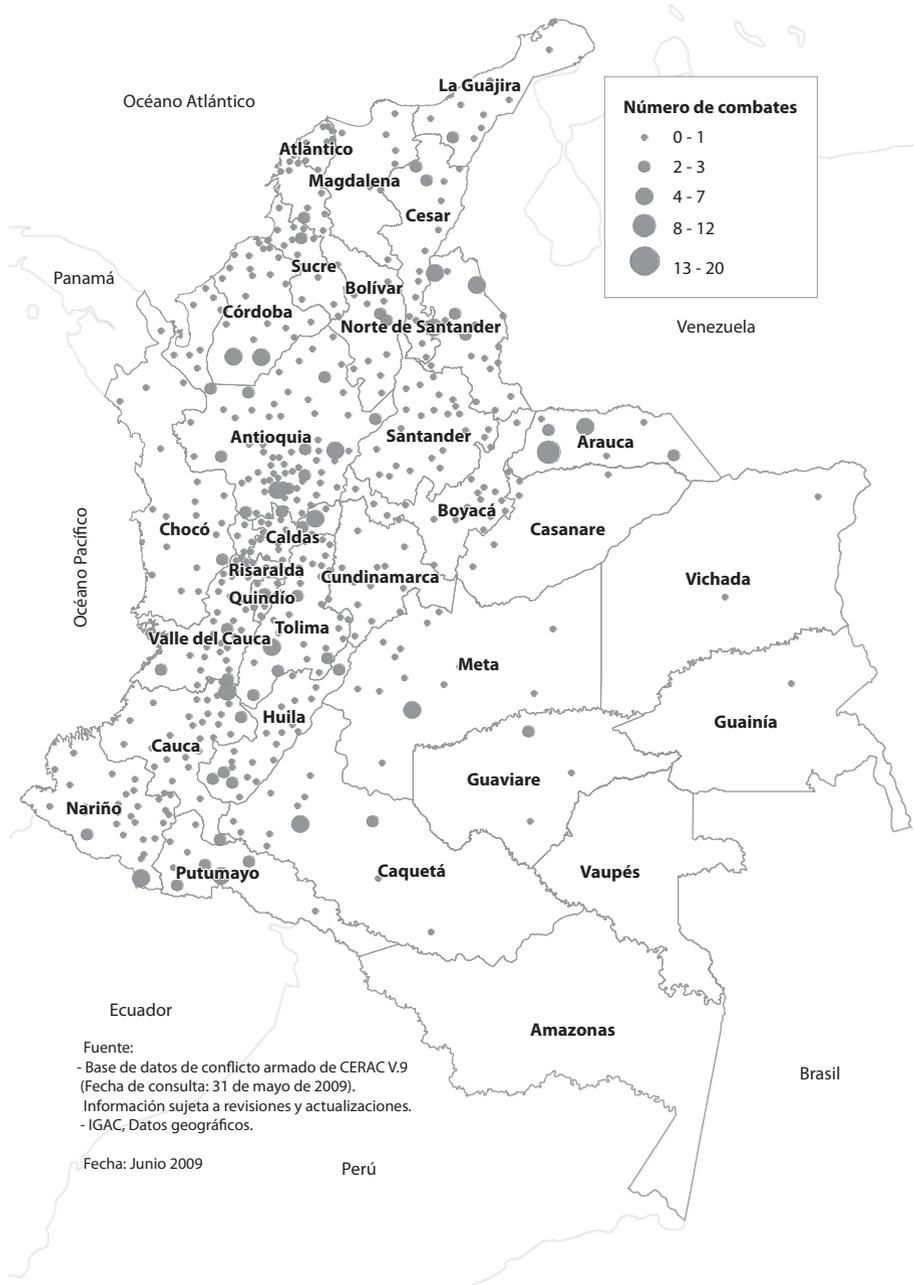
Mapa 1

Combates entre fuerzas estatales y grupos guerrilleros, Colombia, 2002



Mapa 2

Combates entre fuerzas estatales y grupos guerrilleros, Colombia, 2008

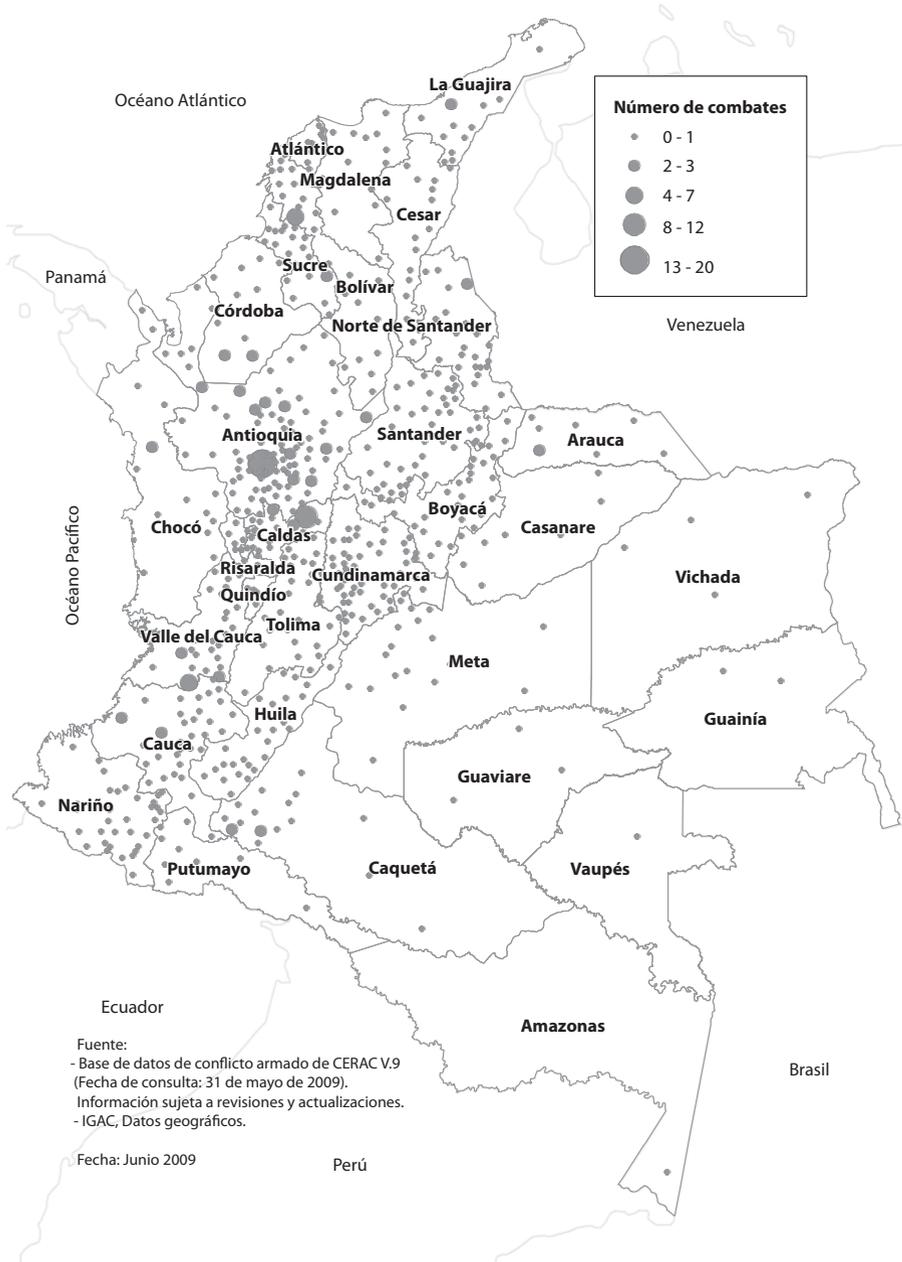


Fuente:
- Base de datos de conflicto armado de CERAC V.9
(Fecha de consulta: 31 de mayo de 2009).
Información sujeta a revisiones y actualizaciones.
- IGAC, Datos geográficos.

Fecha: Junio 2009

Mapa 3

Combates entre grupos paramilitares y grupos guerrilleros, Colombia, 2002

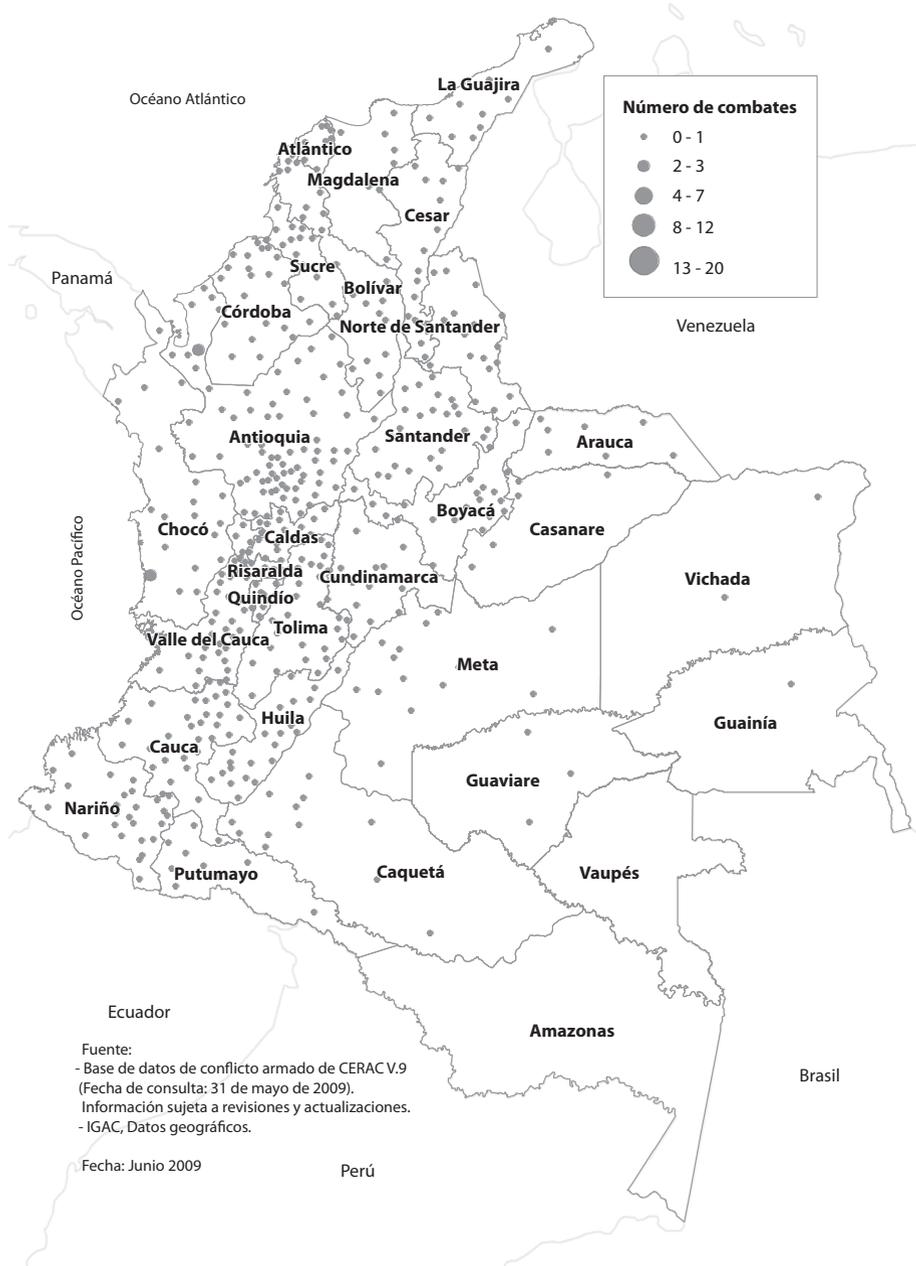


Fuente:
- Base de datos de conflicto armado de CERAC V.9
(Fecha de consulta: 31 de mayo de 2009).
Información sujeta a revisiones y actualizaciones.
- IGAC, Datos geográficos.

Fecha: Junio 2009

Mapa 4

Combates entre grupos paramilitares y grupos guerrilleros, Colombia, 2008

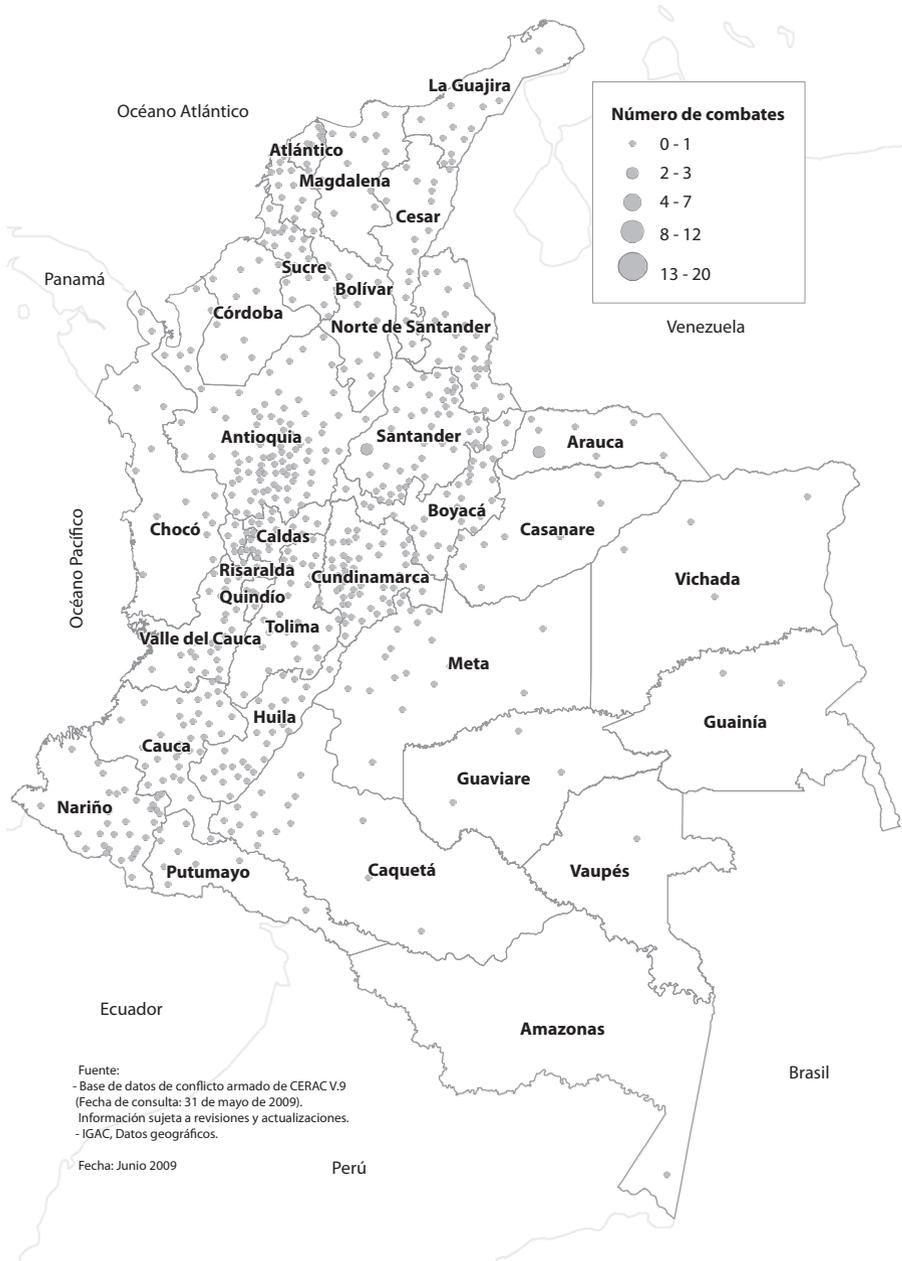


Fuente:
- Base de datos de conflicto armado de CERAC V.9
(Fecha de consulta: 31 de mayo de 2009).
Información sujeta a revisiones y actualizaciones.
- IGAC, Datos geográficos.

Fecha: Junio 2009

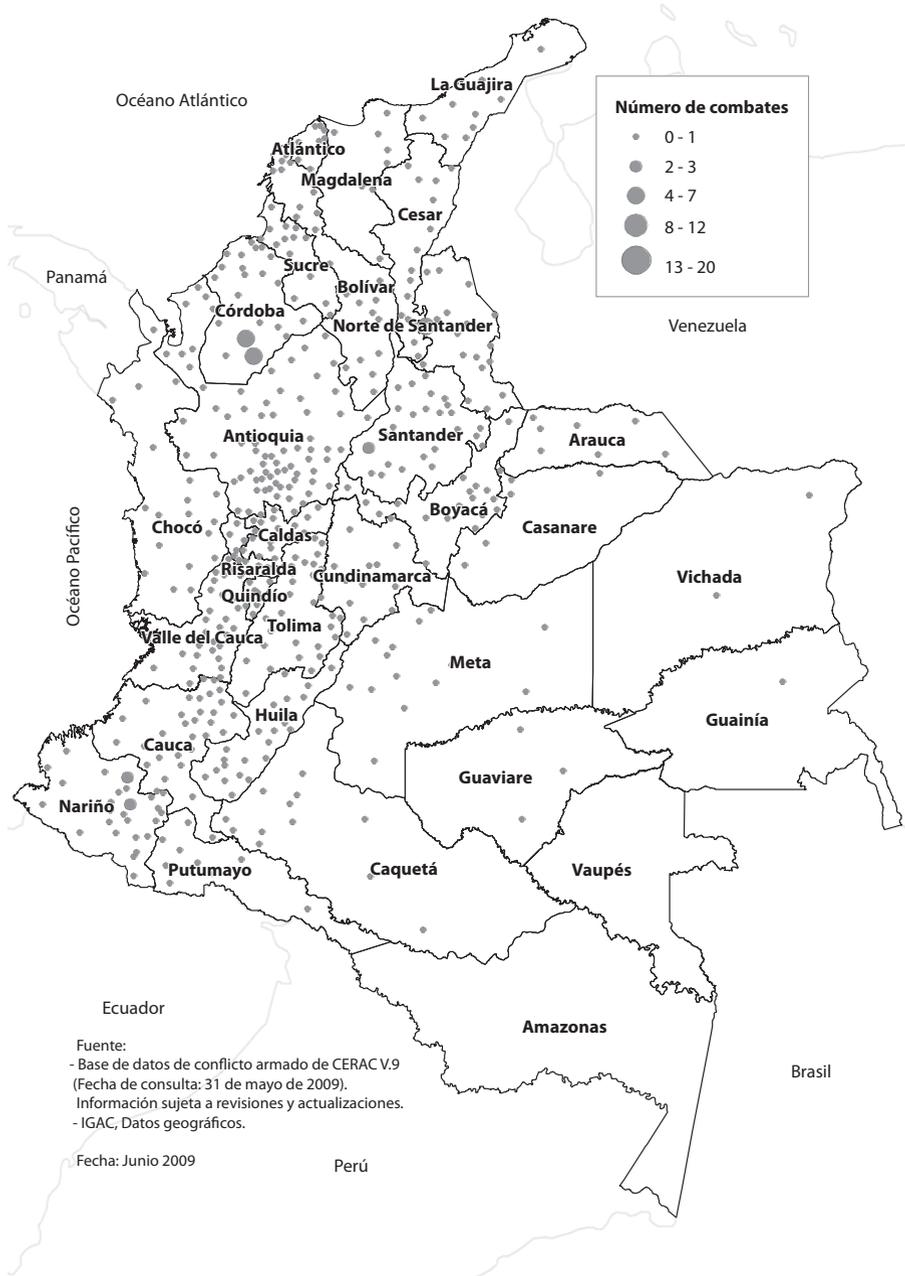
Mapa 5

Combates entre fuerzas estatales y grupos paramilitares, Colombia, 2002



Mapa 6

Combates entre fuerzas estatales y grupos neoparamilitares, Colombia, 2008

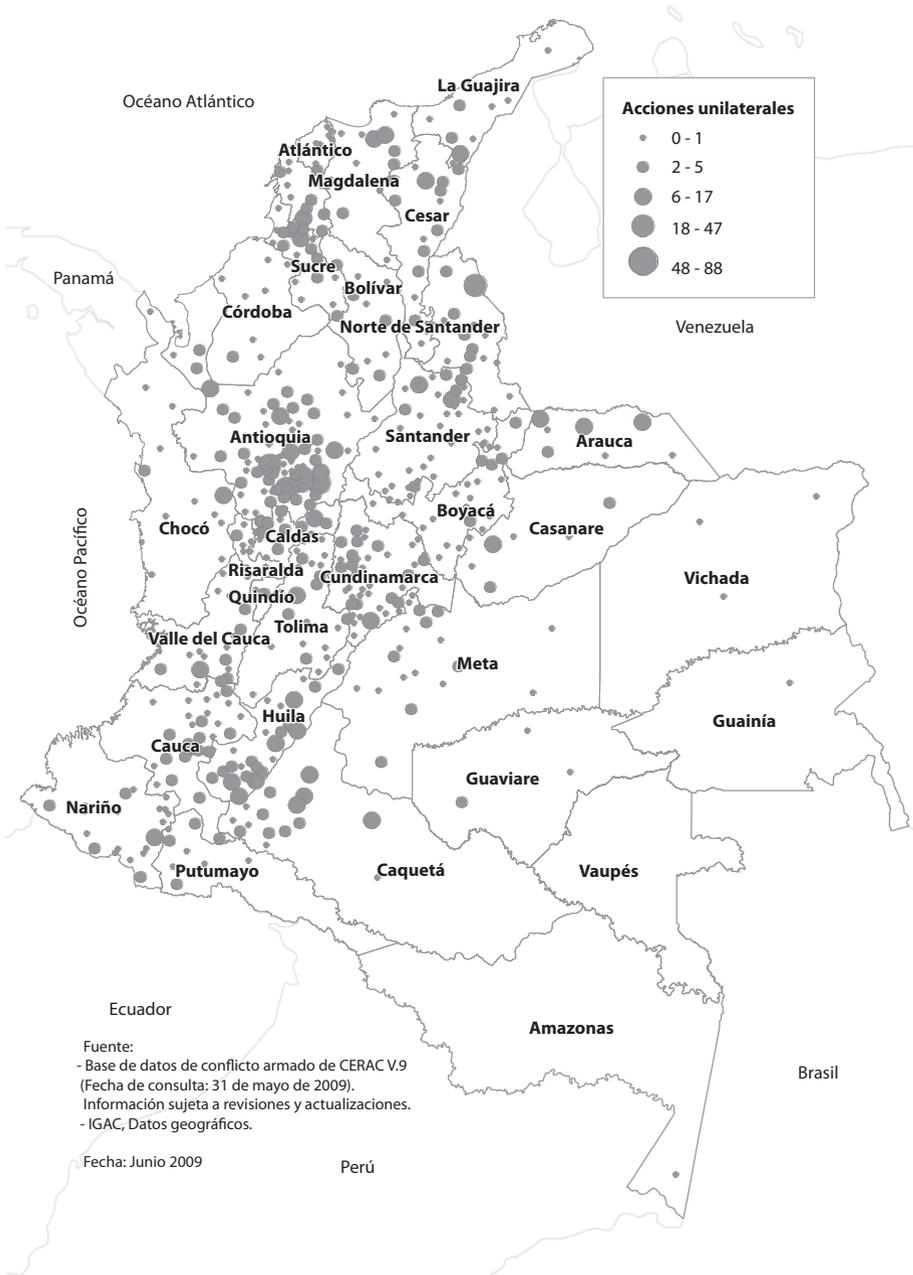


Fuente:
- Base de datos de conflicto armado de CERACV.9
(Fecha de consulta: 31 de mayo de 2009).
Información sujeta a revisiones y actualizaciones.
- IGAC, Datos geográficos.

Fecha: Junio 2009

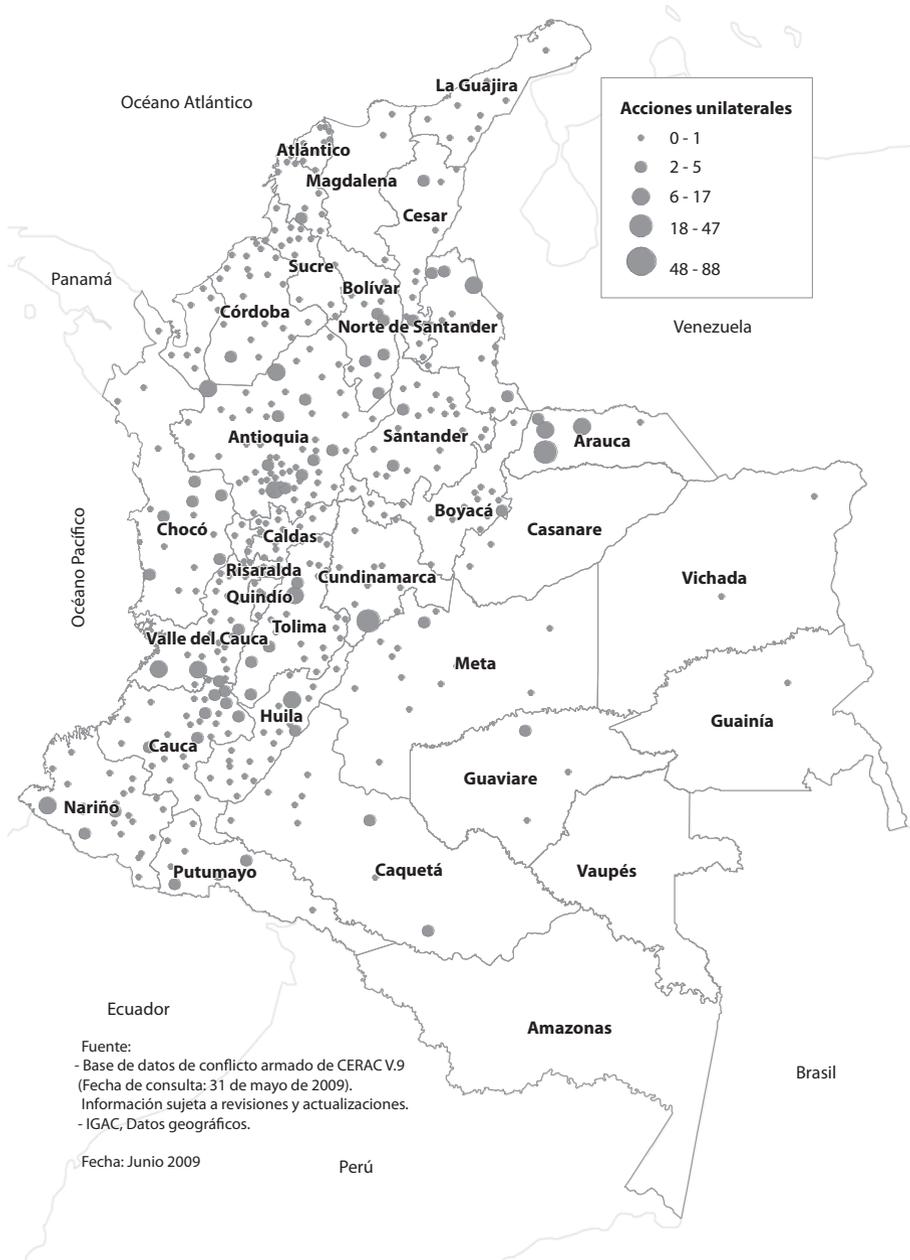
Mapa 7

Acciones unilaterales de grupos guerrilleros, Colombia, 2002



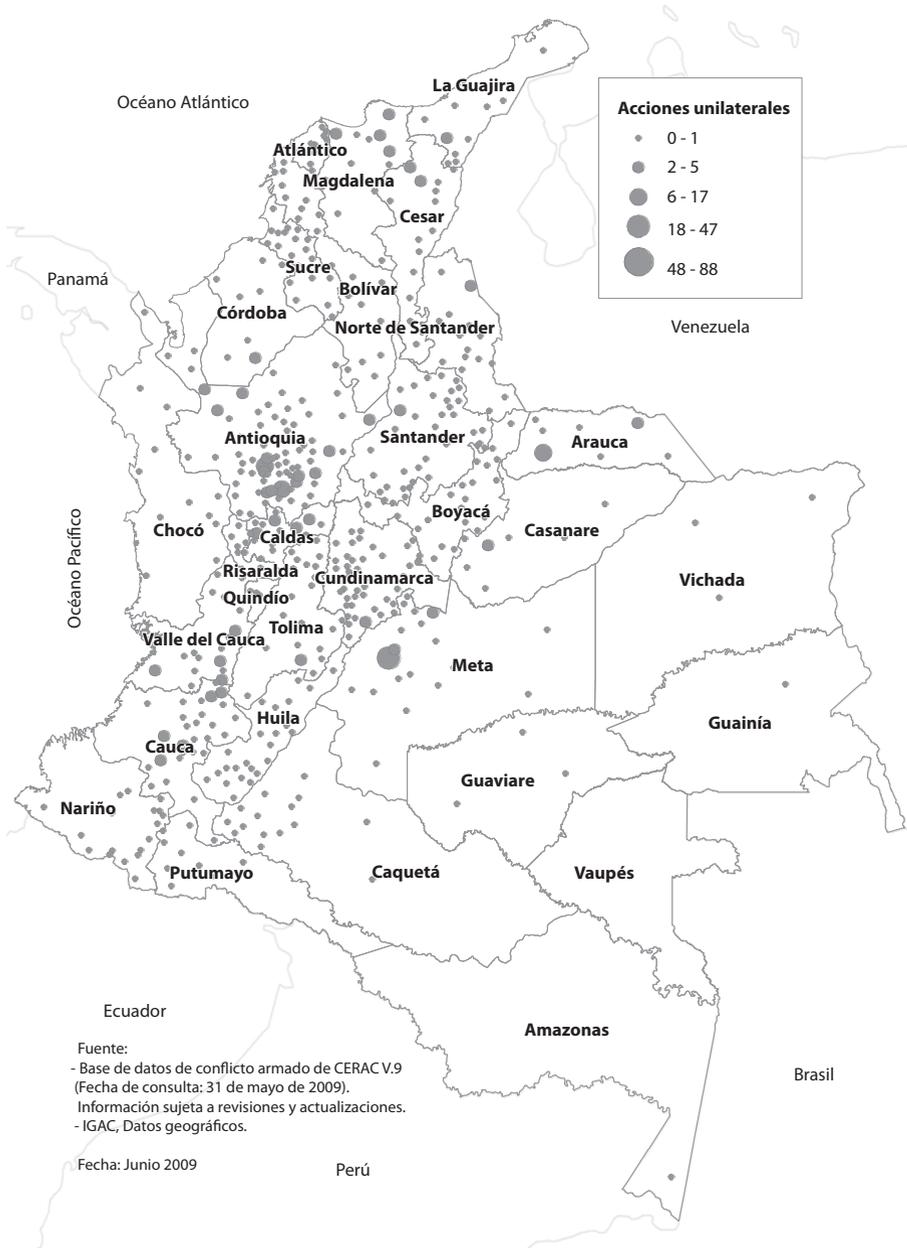
Mapa 8

Acciones unilaterales de grupos guerrilleros, Colombia, 2008



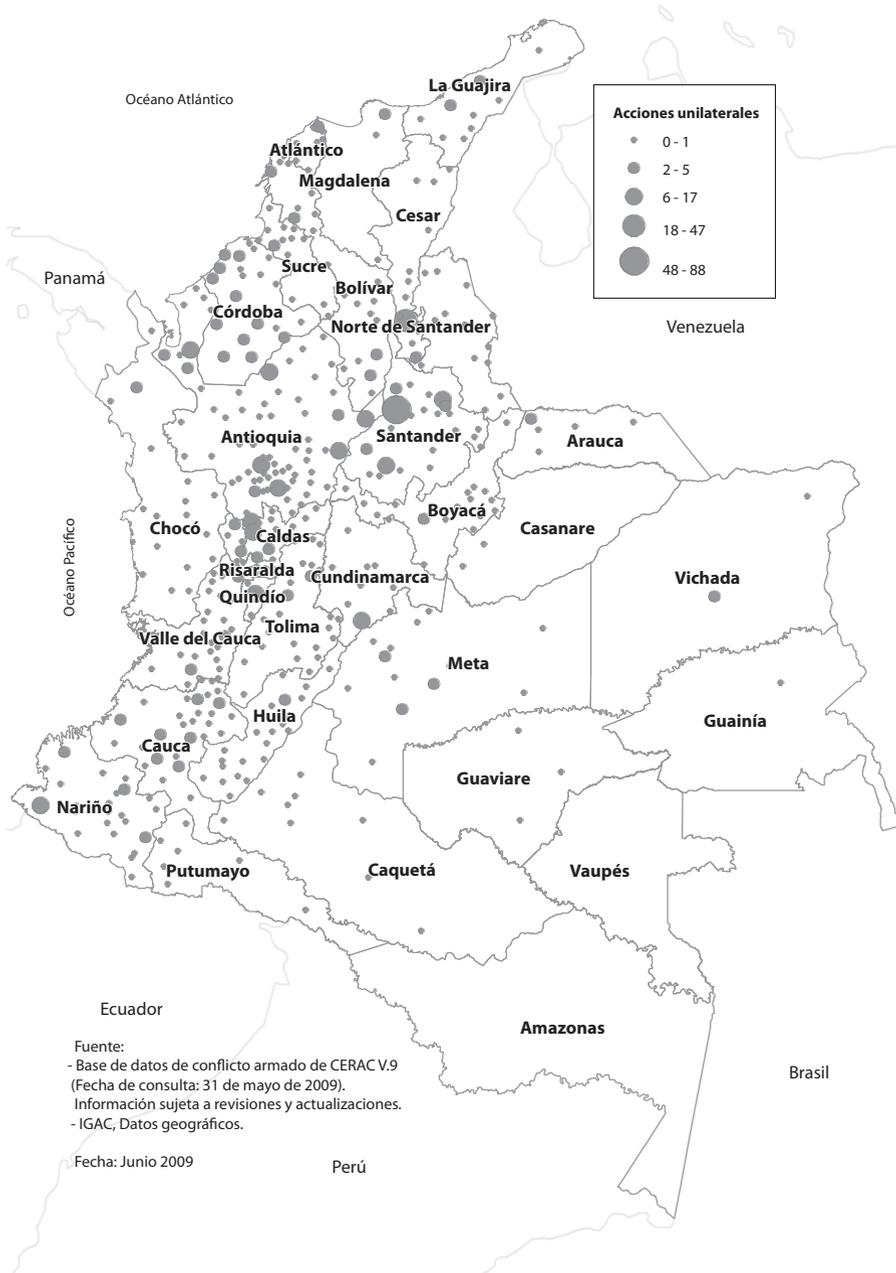
Mapa 9

Acciones unilaterales de grupos paramilitares, Colombia, 2002



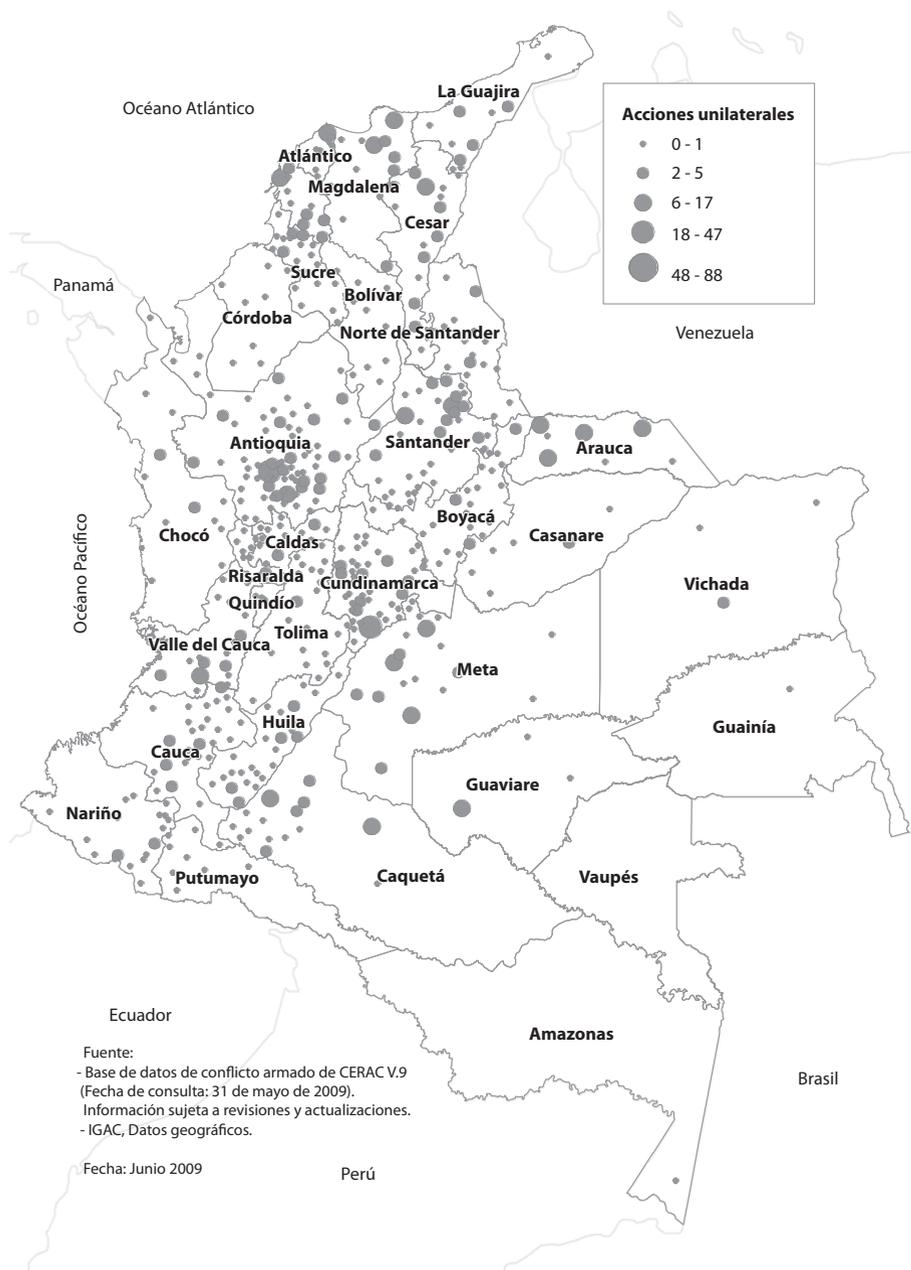
Mapa 10

Acciones unilaterales de grupos neoparamilitares, Colombia, 2008



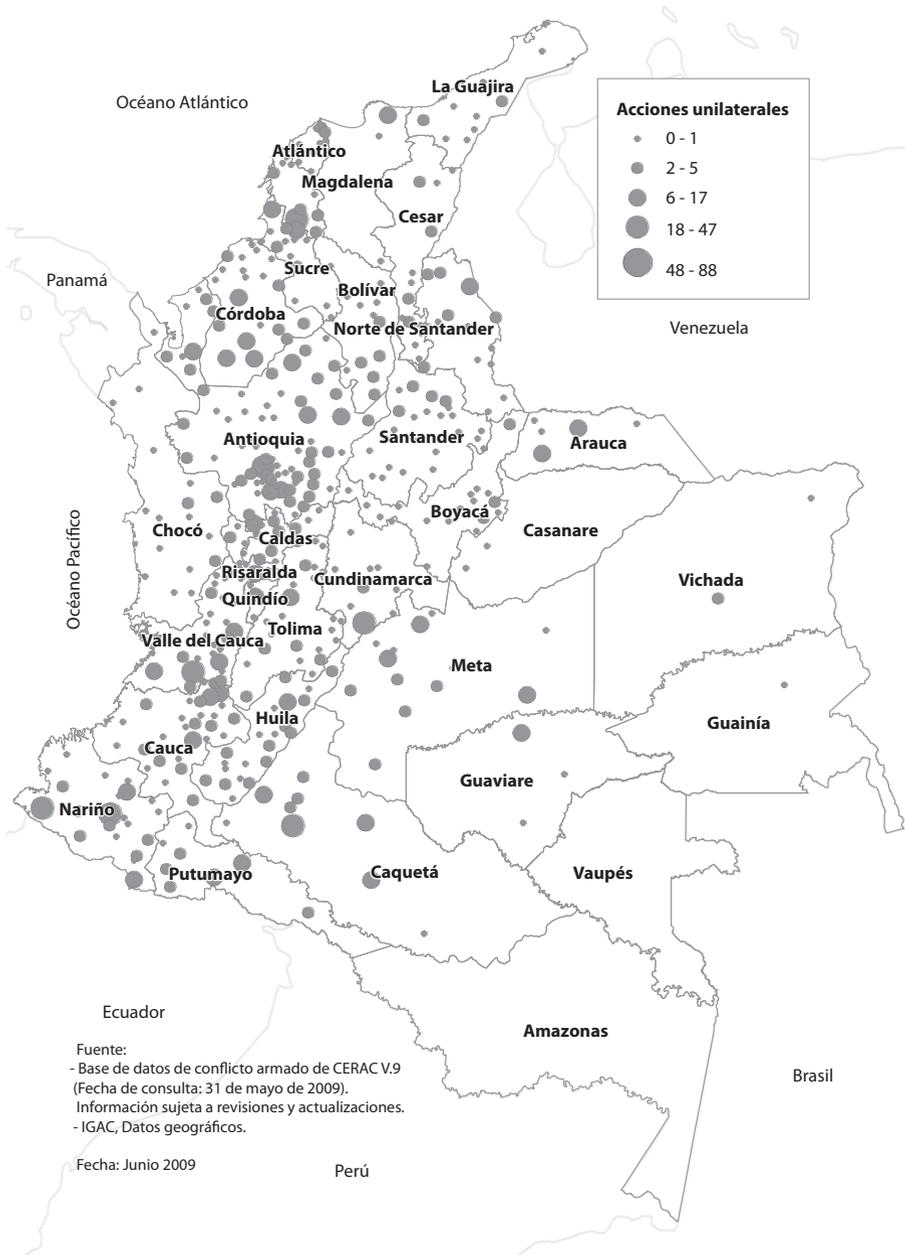
Mapa 11

Acciones unilaterales de fuerzas estatales, Colombia, 2002



Mapa 12

Acciones unilaterales de fuerzas estatales, Colombia, 2008



en medio del posconflicto paramilitar y el conflicto guerrillero. Una política eficiente debe propender por reducir, drásticamente, el impacto de todas estas formas de violencia sobre el bienestar de las comunidades y las personas, es decir, estar centrada en protegerlas de los riesgos de la violencia. Un factor prioritario, que debe comprender una política de seguridad, es la necesidad de afrontar e institucionalizar formas de resolución a los conflictos, de orden legal e ilegal, que suponen una demanda de violencia y producen estas dinámicas de transformación. En tanto no se resuelvan las dinámicas locales de construcción y reproducción de la violencia, que pasan por complejos procesos económicos, legales e ilegales, políticos y sociales, es probable que a nivel local la demanda por violencia se mantenga y perpetúe (Restrepo y Vargas, 2009, en imprenta).

Estas demandas surgen de los órdenes locales, legales e ilegales, que dinamizan la violencia y, sobretodo, de la ausencia de reconocimiento de las emociones que aún están detrás de la ausencia de un proceso de reconciliación duradero. Formular una política pública de paz como base de una política de seguridad para proteger, deberá reconocer la necesidad de hacer un ejercicio de superación de las emociones, además de las razones, que mantienen viva y reviviendo la violencia en Colombia.

Bibliografía

- Arcanos. 2008. *En qué está la guerra*. No. 14. Bogotá.
- Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). 16 de mayo de 1998. "Primera adhesión a las AUC". http://www.verdadabierta.com/web3/archivos-para-descargar/category/40_historia3?download=24%3Aprimer-a-adhesin-auc-1998. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2009.
- Ávila, A. 2008. "FARC: dinámica reciente de la guerra". *Arcanos*. No. 14. Diciembre: 5-23.
- _____ y L. Celis. 2008. "ELN: el camino hacia la resistencia pasiva". *Arcanos*. No. 14. Diciembre: 24-39.
- _____ y M. Núñez. 2008. "Expansión territorial y alianzas tácticas". *Arcanos*. No. 14. Diciembre: 52-61.
- Bakinyi, J. y K. Stuvoy. 2005. "Violence and social order beyond the state: Somalia and Angola". *Review of African Political Economy*. No. 104, Vol. 5: 359-382.
- Castellanos, R. 2006. "Operación Libertad Uno: la Política de Seguridad Democrática en acción". G. Martínez. (ed). *Hablan los generales. Las grandes batallas del conflicto colombiano contadas por sus protagonistas*. Bogotá: Norma: 311-334.
- Colombia. Ministerio de Defensa. 2009. "Consolidación de la Seguridad Democrática: un esfuerzo con decisión y resultados". http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Gestion_Min_Santos.pdf. Fecha de consulta: 8 de junio de 2008.

- _____. Ministerio de Defensa. 2009. "Protegiendo derechos. Acciones y resultados de la Fuerza Pública en la protección de los Derechos Humanos, 2002-2008". http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/Boletin_resultados_DDHH_esp2.pdf. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2009.
- _____. Ministerio de Defensa. 31 de marzo de 2009. "Salto estratégico busca llevar a las FARC al punto de no retorno". <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=8720>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- _____. Ministerio de Defensa. 2007. "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática". http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- _____. Ministerio de Defensa. 16 de noviembre de 2006. "Plan Patriota será reemplazado". <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=4750>. Fecha de consulta: 8 de junio de 2009.
- _____. Presidencia de la República. 2007. *Cartilla final, Proceso de diálogo Gobierno Nacional*. ELN. OACP. República de Colombia.
- _____. Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. 2003. "Política de Defensa y Seguridad Democrática". http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- _____. Vicepresidencia de la República. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. 2002. *Colombia: conflicto armado, regiones, derechos humanos y DIH (1998-2002)*. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- Collier, P. y A. Hoeffler. 2005. "Resource Rents, Governance, and Conflict". *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 49. No. 4: 625-633.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2007. *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá: USAID.
- Corporación Nuevo Arco Iris. 2008. "2008. En qué está la guerra". *Arcanos*. No. 14. Diciembre.
- Cubides, F. 2005. "Narcotráfico y paramilitarismo: ¿matrimonio indisoluble?". A. Rangel. (ed). *El poder paramilitar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, Editorial Planeta Colombiana: 205-253.
- Díaz, A. y F. Sánchez. 2007. "Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia". F. Sánchez. *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Norma: 131-205.
- Echandía, C y E. Bechara. 2006. "Conducta de la guerrilla durante el gobierno de Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico". *Análisis Político*. No.57. Mayo-agosto: 31-54.
- Ejército de Liberación Nacional (ELN), Comando Central. 12 de agosto de 2008. "Mentir es parte de su estrategia. La masacre de El Tambo". *Revista Insurrección*. http://www.eln-voces.com/index.php?option=com_content&task=view&id=304&Itemid=1. Fecha de consulta: 16 de junio de 2009.
- Ejército Nacional. 16 de abril de 2009. "Ejército destruye laboratorios del narcotráfico y del ELN". <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=221820>. Fecha de consulta: 16 de junio de 2009.
- Ferro, J y G. Uribe. 2002. *El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

- Fundación Seguridad y Democracia. s.f.a. "Balance de la confrontación armada: 2002-2008" <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/balanceconfrontacion09.pdf>. Fecha de consulta: 11 de junio del 2009.
- _____. s.f.b. "Los grupos armados emergentes en Colombia." <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin20Completo.pdf>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- García-Durán, M. 1992. *De la Uribe a Tlaxcala: procesos de paz*. Bogotá: CINEP.
- González, F, I. Bolívar y T. Vásquez. 2007. *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- Granada, S. y J. Restrepo. 2008. "Identificación de la relación entre el conflicto armado y el desplazamiento forzado interno en Colombia, 1996-2006". CERAC (documento sin publicar).
- International Crisis Group (ICG). 26 de marzo de 2009. "Ending Colombia's FARC conflict: dealing the right card". <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6016>. Fecha de consulta: 21 de abril de 2009.
- Kalyvas, S. 2006. *The logic of violence in civil war*. New York: Cambridge University Press.
- Lair, E. 2004. "Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar". Lair, E y G. Sánchez (eds.). *Violencias y estrategias colectivas en la región andina*. Bogotá: Norma: 103-143.
- Marks, T. 2005. "Sustainability of Colombia of colombian military/strategic support for democratic security". *Strategic Studies Institute*. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB610.pdf>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- _____. 2002. "Colombian Army Adaptation to Farc Insurgency". *Strategic Studies Institute*. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB18.pdf>. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2009.
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA). 14 de febrero del 2007. "Octavo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (Mapp/OEA)". http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/registro_inf/2007/vii%20informe%20oea.pdf. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- Montes, J. 15 de noviembre de 2006. "La Armada de Colombia, nuevos buques oceánicos y fluviales". *Exponaval Focus*. http://74.125.113.132/search?q=cache:HEt3tSCdk_oJ:www.moenchgroup.com/download/tm406_34_35.pdf+montes+%2B+nodrizas+%2B+cotecmar&cd=1&hl=es&ct=clnk. Fecha de consulta: 6 de junio de 2009.
- Muggah, R. y J. Restrepo. 2009. "Colombia's quiet demobilization. A security dividend?". *Security and post-conflict reconstruction. Dealing with fighters in the aftermath of war*. Oxon: Routledge: 30-46.
- Observatorio de Derechos Humanos y DIH. 2008. "Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos". Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2006. "Proceso de Paz con las Autodefensas: informe ejecutivo". <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/libro/Libro.pdf>. Fecha de consulta: 8 de junio de 2008.
- Ortiz, R. 2006. "La guerrilla mutante". Buitrago, F. (ed). *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma: 323-356.
- Otero, A. 2008. *Paramilitarismo, la modernidad que nos tocó*. Bogotá: s. e.

- Padilla, F. 5 de junio de 2009. "Esta es la hora de la verdad de la eficacia: general Padilla de León". <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=225112>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- Pizarro, E. 2006. "Las FARC-EP: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?". IEPRI. 2006. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma: 171-207.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. "Reformas que necesitan las Fuerzas Militares". *Hechos del Callejón*. No. 43. http://indh.pnud.org.co/files/boletin_hechos/Reforma_FM.pdf. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- Programa Presidencial para la Acción contra Minas Antipersonal. 2009. "Dimensión, afectación y consecuencias de la utilización de minas antipersonal en Colombia". Vicepresidencia de la República, informe elaborado por C. Benítez, C. Bogotá: 16-25.
- Rangel, A. 14 de diciembre de 2008. "Balance real de la guerra". http://www.seguridadydemocracia.org/columns_sp_list2.asp?s_product_id=419. Fecha de consulta: 11 de junio del 2009.
- Restrepo, J. y A. Vargas. 2009. "¿Reelección de la Seguridad Democrática?". *Controversia*. No. 192. Junio. CINEP (en imprenta).
- Restrepo, J. 2007. *A Methodology for the Measurement and Analysis of Civil Conflicts with Applications to the Case of Colombia*. Tesis para optar al título de PhD. en Economía, University of London.
- _____, M. Spagat y J. Vargas. 2006. "El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003)". IEPRI. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma: 505-542.
- _____, y M. Spagat. 2005a. "El conflicto colombiano. ¿Hacia dónde va?". CERAC. http://www.cerac.org.co/pdf/CSISPresentationwithtext-V11Spanish_Low.pdf. Fecha de consulta: 6 de marzo de 2009.
- _____. 2005b. "Colombia's tipping point". *Survival*. Vol. 47. No. 2.
- Romero, M. 2007. "Nuevas guerras, paramilitares e ilegalidad". M. Romero (ed). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris: 363-396.
- _____, y A. Arias. 2008. "Bandas criminales, seguridad democrática y corrupción". *Arcanos*. No. 14. Diciembre: 40-51.
- Rubio, M. 1999. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: CEDE-Tercer Mundo.
- Sánchez, F., A. Díaz, y M. Formisano. 2007. "Conflicto, crimen violento y actividad en Colombia: un análisis espacial". F. Sánchez. 2007. *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Norma: 63-129.
- _____, y A. Díaz. 2007. "Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia". F. Sánchez. 2007. *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Norma: 131-205.
- _____, A. Solimano y M. Formisano. 2005. "Conflict, Violence and Crimen in Colombia". P. Collier y N. Sambanis (eds.) *Understanding Civil War: evidence and analysis*. Vol. 2. Washington: World Bank: 119-160.
- Santos, J. M. 5 de junio de 2009. "Discurso pronunciado el 5 de junio de 2009 en la ceremonia de ascenso de oficiales en la Escuela de Cadetes José María Córdoba." <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=9007>. Fecha de consulta: 13 de junio de 2009.
- _____. 31 de marzo de 2009. "Instalación de la conferencia antiterrorismo contemporáneo: la experiencia colombiana". Ministerio de Defensa Nacional. <http://www.mindefensa.gov.co/in->

- dex.php?page=181&id=8720&PHPSESSID=36127355_e286c2383b76f96d9649244a. Fecha de consulta: 1 de abril de 2009.
- Séptima División del Ejército Nacional. 20 mayo 2008. “Por presión de las tropas se entregó alias ‘Karina,’ cabecilla de la cuadrilla 47 de las FARC”. <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=202993>. Fecha de consulta: 10 de junio del 2009.
- Valencia, L. 2008. “Escenarios de la guerra o paz”. *Arcanos*. No. 14. Diciembre.
- Vargas, A. 2006 *Guerra o solución negociada. ELN: origen, evolución y procesos de paz*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Vásquez, T. 2006. “Dinámicas, tendencias e interacciones de los actores armados en el Magdalena Medio, 1990-2001”. CINEP. *Conflicto, poderes e identidades en el Magdalena Medio: 1990- 2001*. Bogotá: Antropos: 313-371.
- VerdadAbierta.com. s.f. “La expansión: el nacimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia (1997-2002)”. <http://www.verdadabierta.com/web3/la-historia/periodo3>. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2009.

Prensa

- Anncol*. 20 de enero de 2009. “Avión espía inspeccionada por técnicos *made in FARC*”. http://anncol.eu/index2.php?option=com_content&task=view&id=176. Fecha de consulta: 20 de enero de 2009.
- Diario del Sur*. 28 de abril de 2009. “Ola’ de violencia crece en todo el departamento”. <http://www.diariodelsur.com.co/abril/28/putumayo.php>. Fecha de consulta: 11 de junio de 2009.
- Duncan, G. 8 de marzo de 2009. “Una visión alternativa al conflicto colombiano”. *Razón Pública*. <http://www.razonpublica.org.co/?p=1692>. Fecha de consulta: 6 de junio de 2009.
- El Diario*. 21 de enero de 2009. “Garantizan continuidad a la seguridad democrática”. <http://www.eldiario.com.co/seccion/POLITICA/garantizan-continuidad-a-la-seguridad-democratica090121.html>. Fecha de consulta: 16 de junio de 2009.
- El Espectador*. 14 de mayo de 2009. “Así fue primera audiencia por falsos positivos de Soacha”. <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso140937-asi-fue-primera-audiencia-falsos-positivos-de-soacha>. Fecha de consulta: 16 de junio de 2009.
- _____. 21 de abril de 2009. “En 2010 E.E.U.U. inicia operaciones desde bases colombianas”. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo136994-2010-eeuu-inicia-operaciones-bases-colombianas?page=1>. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2009.
- _____. 18 de marzo de 2009. “Listas dos nuevas nodrizas para patrullar los ríos colombianos”. <http://www.elespectador.com/node/128503/print>. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2009.
- _____. 16 de marzo de 2009. “A juicio 26 desmovilizados vinculados con ‘Los Mellizos’”. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo127872-juicio-26-desmovilizados-vinculados-los-mellizos>. Fecha de consulta: 11 de junio del 2009.
- _____. 24 de octubre de 2008. “Alarma por rearme paramilitar en el país”. <http://www.elespectador.com/node/85934>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.
- _____. 29 de julio de 2008. “Desmovilizados, en tinieblas”. <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-desmovilizados-tinieblas>. Fecha de consulta: 11 de junio de 2009.

- _____. 7 de abril de 2008. "Jorge 40 pide incluir a desmovilizados rearmados en eventual proceso de Paz." <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-jorge-40-pide-incluir-desmovilizados-rearmados-eventual-proceso-de-paz>. Fecha de consulta: 11 de junio de 2009.
- _____. 14 de marzo de 2008. "Pagarán recompensa a Rojas, hombre que mató a Iván Ríos." <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-pagaran-recompensa-rojas-hombre-mato-ivan-rios>. Fecha de consulta: 5 de junio de 2009.
- _____. 8 de marzo de 2008. "A Iván Ríos lo mató uno de sus hombres: Mindefensa". <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-ivan-rios-mato-uno-de-sus-hombres-mindefensa>. Fecha de consulta: 10 de junio del 2009.
- _____. 3 de mayo de 2009. "Hacia una nueva seguridad democrática." <http://www.elespectador.com/articulo139116-una-nueva-seguridad-democratica>. Fecha de consulta: 20 de junio de 2009.
- El Informador*. 17 de junio de 2009 "El ejército desmantela caleta." <http://www.el-informador.com/detsuc.php?id=49581>. Fecha de consulta: 11 de junio del 2009.
- El País*. 23 de mayo de 2009. "Como soldado raso defenderé la seguridad democrática." <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Mayo232009/nal2.html>. Fecha de consulta: 16 de junio de 2009.
- El Tiempo*. 3 de mayo de 2009. F. Pearl. "Acabar la guerra tomará entre 15 y 20 años": Frank Pearl". Opinión. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3426445>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2009.
- _____. 20 de abril de 2009. Pizarro, E. "Señales de paz". Opinión. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3406819>. Fecha de consulta: 6 de junio de 2009.
- _____. 15 de abril de 2009. "Con una pijama robada y en cambuche improvisado con tablas, autoridades encontraron a 'don Mario'." http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/capturado-alias-don-mario-por-la-policia_4982347-1. Fecha de consulta: 11 de junio del 2009.
- _____. 31 de marzo de 2009. "Salto estratégico', nueva iniciativa del Gobierno nacional para derrotar a las FARC". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4927588>. Fecha de consulta: 11 de junio del 2009.
- _____. 4 de marzo de 2009. "Sobre situación de nuevas bandas emergentes habla director de Seguridad Ciudadana de la Policía". http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/sobre-situacion-de-nuevas-bandas-emergentes-habla-director-de-seguridad-ciudadana-de-la-policia_4854387-1. Fecha de consulta: 11 de junio del 2009.
- _____. 31 de enero de 2009. "Pie de fuerza militar llegó a su techo". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4785562>. Fecha de consulta: 29 de abril de 2009.
- _____. 26 de enero de 2009. "Mindefensa terminó compras con los 8,6 billones recaudados con el impuesto al patrimonio". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4774283>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2009.
- _____. 5 de enero de 2009. "Sofisticada caleta para mantener secuestrados fue encontrada por el DAS". http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/sofisticada-caleta-del-eln-para-mantener-a-secuestrados-fue-encontrada-por-el-das_4742583-1. Fecha de consulta: 18 de junio de 2009.
- _____. 13 de diciembre de 2008. R. Ortiz. "Las viejas ideas nunca mueren". Opinión. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4722327>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2009.

- _____. 26 de octubre de 2007. “Así se tendió el cerco a ‘Marín Caballero’ en Montes de María”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2704992>. Fecha de consulta: 7 de junio de 2009.
- _____. 24 de octubre de 2003. A. Rangel. “A la selva”. Opinión. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1029692>. Fecha de consulta: 18 de junio de 2009.
- _____. 12 de agosto de 2002. “Impuesto para seguridad”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1334479>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2009.
- La Estrella de América*. 15 de junio de 2009. “Seguridad democrática debe ser política de Estado”. <http://www.laestrella.com.pa/mensual/2009/06/15/contenido/111197.asp>. Fecha de consulta: 16 de junio de 2009.
- Polo Democrático Alternativo (PDA)*. 16 de junio de 2009. L. Celis. “Y el ELN qué?”. <http://www.polodemocratico.net/Y-del-ELN-que>. Fecha de consulta: 13 de junio de 2009.
- Semana*. 8 de mayo de 2009. “El conflicto en Colombia está cerca del punto de quiebre”. <http://www.semana.com/noticias-nacion/conflicto-colombia-esta-cerca-del-punto-quiebre/123752.aspx>. Fecha de consulta: 6 de junio de 2009.
- _____. 25 de abril de 2009. “El espionaje era peor”. <http://www.semana.com/noticias-nacion/espionaje-peor/123258.aspx>. Fecha de consulta: 16 de junio de 2009.
- _____. 14 de marzo de 2009. “Los están matando”. <http://www.semana.com/noticias-nacion/estan-matando/121735.aspx>. Fecha de consulta: 10 de junio del 2009.
- _____. 27 de octubre de 2008. “El descontrol de las FARC”. <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/descontrol-farc/117129.aspx>. Fecha de consulta: 5 de junio de 2009.
- Semana*. 19 de enero de 2007. “Texto del ‘acuerdo de Ralito’”. http://www.semana.com/documents/Doc-1367_2007119.pdf. Fecha de consulta: 10 de junio del 2009.
- Valencia, L. 12 de junio de 2009. “No menospreciar la acción de Garzón”. http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/lvalencia/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-5431347.html. Fecha de consulta: 13 de junio de 2009.
- Vargas, A. 2 de junio 2009. “Quince años para la paz son inaceptables”. <http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/quince-anos-para-paz-inaceptables/124650.aspx>. Fecha de consulta: 20 de junio de 2009.
- _____. 2 de abril 2009. “¿Reelección de la Seguridad Democrática?”. <http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/reeleccion-seguridad-democratica/122440.aspx>. Fecha de consulta: 20 de junio de 2009.

Normatividad y jurisprudencia

- Colombia. Congreso de la República. Ley 1111 de 2006, “por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.
- _____. Presidencia de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1885 de 2002, “por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002 (mediante el cual se crea el impuesto para preservar la seguridad democrática)”.
- _____. Presidencia de la República. Ministerio del Interior. Decreto 2002 de 2002, “por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación”.