



## GOBIERNOS DE ÁLVARO URIBE Y JUAN MANUEL SANTOS: TRATAMIENTO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA\*

GOVERNOS DE ÁLVARO URIBE E JUAN MANUEL SANTOS, TRATAMENTO DO CONFLITO ARMADO NA COLÔMBIA\*\*

GOVERNMENTS OF ÁLVARO URIBE AND JUAN MANUEL SANTOS: TREATMENT OF THE ARMED CONFLICT IN COLOMBIA\*\*\*

Luis Pallares Cabezas<sup>a</sup>  
Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia

---

### CIENCIA Y PODER AÉREO

ISSN 1909-7050 / E- ISSN 2389-9468 / Volumen 12/ Enero-diciembre de 2017/ Colombia/ Pp. 126-135

Recibido: 17/06/2017

Aprobado: 20/09/2017

Doi: <http://dx.doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.565>



**Para citar este artículo:**

Pallares Cabezas, L. (2017). Gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: tratamiento del conflicto armado en Colombia. *Ciencia y Poder Aéreo*, 12, 126-135. Doi: <http://dx.doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.565>

\* *Artículo de reflexión producto de la investigación presentada como opción de grado para optar al título de Magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra, siendo producto del proyecto de Investigación "Derecho Operacional como instrumento eficaz para la protección de la población civil y la seguridad jurídica institucional como individual en Colombia" vinculado al grupo de investigación "DDHH, DICA y Justicia" inscrito en Colciencias.*

\*\* *Artigo de reflexão produto da pesquisa apresentada como uma opção de graduação para se qualificar para o título de Mestrado em Direitos Humanos e Direito Internacional de Conflitos Armados da Guerra do Colégio (Escola Superior de Guerra), sendo o produto do projeto de pesquisa "Direito Operacional como um instrumento efetivo para a proteção da população civil e da segurança jurídica institucional como indivíduo na Colômbia" ligado ao grupo de pesquisa "DDHH, DICA e Justiça"; inscrito em Colciencias.*

\*\*\* *Reflection article research presented as a degree option for Master's degree in Human Rights and International Law of the conflict armed school of war (Escola Superior de Guerra), being the product of the research project "Operational law as effective instrument for the protection of the civilian population and institutional legal certainty as individual in Colombia" linked to the research group "DDHH, DICA and justice" registered in Colciencias.*

<sup>a</sup> Economista, Especialista en Finanzas. Asesor de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional. Escuela Superior de Guerra. Email: Luis.pallares02@hotmail.com

**Resumen:** en el presente artículo se podrán apreciar las acciones que los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y Juan Manuel Santos (2010-2014) pusieron en marcha para conseguir la paz que pide el Estado Social de Derecho. Examinaremos las medidas que, desde sus planes de desarrollo, propusieron estas dos administraciones para caminar hacia la paz. En ambos casos nos focalizaremos en las respectivas políticas de defensa y seguridad implementadas en dichos periodos.

Se indica en el texto que el actual proceso de paz, como logro nacional, no ha sido producto de la gestión de un único gobierno; al contrario, es el resultado de esfuerzos múltiples y consecutivos desarrollados por diferentes administraciones, animadas por la intención de culminar el conflicto con el menor costo social posible. Esto en acatamiento a la directriz constitucional de mantener la independencia de país y su integridad territorial para garantizar la convivencia pacífica.

**Palabras clave:** Colombia, seguridad nacional, política democrática, secuestro, conflicto, asesinatos masacres, defensa, negociaciones, paz.

**Resumo:** No presente artigo serão apresentadas as ações que os governos dos presidentes Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) e Juan Manuel Santos (2010 -2014) desenvolveram para conseguir a paz que pede o Estado Social de Direito. Avaliaremos as medidas que, desde seus Planos de Desenvolvimento, propuseram estas duas administrações para caminha em direção à paz. Em ambos os casos, foram concentradas neste estudo as respectivas políticas defesa e segurança implementadas nos períodos citados anteriormente.

Indica-se no texto que o atual processo de paz, como objetivo nacional, não tem sido produto da gestão de um único governo. Ao contrario, é o resultado de esforços múltiplos e consecutivos desenvolvidos por diferentes administrações, instigadas pela intenção de finalizar o conflito com o menor custo social possível. Isto em consonância à diretriz constitucional de manter a independência do país e a sua integridade territorial, para garantir a convivência pacífica.

**Palavras-chave:** Colômbia, Segurança Nacional, Política Democrática, Seqüestro, conflito, Assasinos Massacres, defesa, Negociações, Paz.

**Abstract:** This article shows the actions that the governments of presidents Álvaro Uribe Velez (2002-2006) and Juan Manuel Santos (2010-2014) performed to achieve peace, which is essential for the Social State of law. The measures that were proposed from the presidents' development plans to move towards peace will be examined. In both cases, the work focuses on their respective policies of defence and security that were implemented in these periods.

It is also indicated that the current peace process, as a national achievement, has not been a single governance product. On the contrary, it is the result of multiple and consecutive efforts developed by different administrations, encouraged by the intention of ending the conflict at the lowest possible social cost. Such in compliance with the constitutional guideline of keeping Colombia's independence and territorial integrity to ensure peaceful coexistence.

**Key Words:** Colombia, National Security, Democratic politics, Kidnapping, conflict, Murders Massacres, defense, Negotiations, Peace.

## Introducción

El presente artículo fue realizado tomando como base la investigación documental, utilizando fuentes primarias (planes nacionales de desarrollo 2002-2006 y 2010-2014 y sus respectivas políticas de defensa y seguridad) y fuentes secundarias.

En correspondencia con los fines del Estado social de derecho de “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”<sup>1</sup>, los diferentes gobiernos colombianos han querido ponerle fin al conflicto interno armado, algunos de ellos tomando como bandera la defensa nacional.

Según Johan Galtung, en la Transformación de los Conflictos por Medios Pacíficos, afirma que: *“el conflicto tiene su propio ciclo de vida, como cualquier organismo vivo; aparece, crece hasta llegar a su punto de máxima tensión, declina y desaparece, y a menudo reaparece. Las disputas surgen cuando hay uno o varios objetivos incompatibles y mutuamente excluyentes entre dos o más actores, ya sean grupos o Estados”*. (García, s.f.)

Es así que la historia del conflicto y los sucesivos procesos de paz en Colombia tienen sus raíces aproximadamente en 1902, cuando existió una aguda confrontación militar entre conservadores y liberales –la “Guerra de los mil días” –, seguida por el “periodo de la violencia” (1946-1954), al cual el General Gustavo Rojas Pinilla puso fin en su gobierno dictatorial (Ulloa, 2016). Desde ese momento, todos los gobiernos han enfrentado situaciones relacionadas con el conflicto armado que han influido de una u otra manera en los esfuerzos del Estado para mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica.

El conflicto armado ha dejado miles de colombianos muertos en los campos de combate y fuera de ellos. El Grupo de Memoria Histórica registra que, entre 1958 y 2012, el conflicto armado ocasionó la muerte de por lo menos 220 000 personas. Los testimonios ilustran una guerra profundamente degradante, caracterizada por un aterrador despliegue de sevicia por parte de los actores armados sobre la inerme población civil. El conflicto armado ha sido una guerra sin límites en la cual, más que las acciones entre combatientes, ha prevalecido la violencia extendida sobre la población civil (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Además, ha implicado que miles de familias abandonaran sus tierras por causa de la violencia, y la pérdida de millones de dólares por causa de los ataques terroristas

que se perpetraron contra la infraestructura nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2003)

Se mostrará el manejo dado al conflicto armado entre 2002 y 2014, periodo de los dos gobiernos analizados, mediante sus políticas de defensa nacional, para lo que será necesario revisar las actuaciones de las diferentes administraciones en dirección a mitigar la violencia. También será necesario revisar el accionar de los diferentes grupos armados que existieron en dicho periodo y el tratamiento dado a los mismos por los sucesivos gobiernos con el ánimo de plantearles una negociación como salida al conflicto que enfrentaba el país.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se han constituido en los principales actores armados generadores de violencia en el país. Por ello, fue necesario que desde los gobiernos se implementaran acciones que los presionaran a negociar y a acordar términos para su desmovilización, sometimiento a la justicia y participación en la vida política del país.

Durante la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez y bajo su política de seguridad democrática, contemplada en su plan nacional de desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*, se dio el proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia, el cual se inició con una reunión realizada en Santa Fe de Ralito, corregimiento de Tierralta, Córdoba, entre ese grupo paramilitar y el gobierno nacional. Este proceso dejó como resultado la desmovilización de 4 820 personas agrupadas en 10 bloques, la entrega de 5 532 armas y una reducción significativa de secuestro, masacres y homicidios entre 2002 y 2004 (Alto Comisionado para la Paz, 2005)

En 2010, asumió como presidente Juan Manuel Santos, después de dos periodos consecutivos de Álvaro Uribe y su Política de Seguridad Democrática. Santos, entonces, buscó darle continuidad a dicha política bajo la de Prosperidad Democrática, contemplada en su Plan nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos*, y mantuvo la ofensiva militar contra las guerrillas, ya debilitadas durante el anterior periodo presidencial. Pero además de ello, buscó nuevamente encontrar una solución política negociada con los grupos insurgentes. Es así como empezó un proceso que terminaría en un acuerdo de finalización del conflicto entre el gobierno nacional y las Farc-EP. (Sarmiento, 2015)

En adelante se abordarán con detenimiento las acciones de los gobiernos referidos frente al conflicto y la forma en que las dos administraciones comprenden el concepto

1. Constitución Política de Colombia, artículo 2.



de “conflicto armado” para entender así el tratamiento que le dieron al mismo desde sus planes de desarrollo y políticas de defensa y seguridad.

Para los observadores el proceso de negociación no conduce por sí mismo al logro de la paz, dado que ésta, como concepto y realidad, trasciende la simple terminación de la confrontación armada y extiende su significado al mejoramiento del orden público, la seguridad ciudadana y la tranquilidad en los territorios donde los grupos armados al margen de la ley intimidaban a la población civil.

## Contexto y concepto

### Gobierno de Álvaro Uribe

Según el diagnóstico del plan nacional de desarrollo (2002-2006), la seguridad en el país al iniciarse el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se caracterizaba por el aumento de los grupos ilegales de manera intensiva<sup>2</sup> y extensiva,<sup>3</sup> siendo las Farc<sup>4</sup>, el ELN<sup>5</sup> y las AUC<sup>6</sup> los que más habían crecido y los que recurrían al terror para controlar los territorios. Por esta razón, eran frecuentes los actos violentos contra la población y bienes civiles tales como secuestros, masacres, violaciones a los derechos humanos y al DIH, ataque a poblaciones e infraestructura nacional con medios de destrucción masiva, además de cincuenta mil personas muertas en combate o asesinadas por los grupos armados al margen de la ley (GAML) en los últimos años y millones de dólares perdidos en ataques terroristas a la infraestructura nacional. En este análisis se señala el crecimiento de cultivos ilícitos como la principal razón para la expansión de los GAML.

Según el PND del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, para el época el 70 % de la población se sentía insegura en barrios y veredas, el 50 % de ésta no se alejaba de sus viviendas por temor a la violencia y el 40 % había sido víctima de un crimen durante el último año, razón por la cual los colombianos tenían la percepción de que la violencia era el principal problema del país.

2. Según lo define el PND, más gente en las mismas organizaciones ilegales.

3. Según lo define el PND, más organizaciones ilegales que se han sumado a las ya existentes.

4. La Farc había duplicado su pie de fuerza a 16 581 hombres, distribuidos en 62 frentes conformados en 7 bloques.

5. El ELN había pasado a tener 4 500 hombres, distribuidos en 41 frentes conformando cinco bloques.

6. Las AUC se quintuplicaron pasando de 1 800 hombres a 10 560 distribuidos en 10 bloques.

## Concepto de seguridad democrática según el PND 2002-2006 del gobierno de Álvaro Uribe Vélez

Seguridad democrática un concepto que según el PND va más allá de la seguridad nacional, y que le permitiría al país recuperar la autoridad bajo los criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad:“(…) Está ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente... Finalmente la Seguridad Democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado”. Con la anterior definición y bajo la afirmación de que “sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro” (Departamento Nacional de Planeación, 2003), el Gobierno Nacional del momento se propuso la recuperación de la seguridad sería el objetivo primordial de su gestión.

### Gobierno de Juan Manuel Santos

En su PND 2010-2014, el gobierno de Juan Manuel Santos reconoce que recibe un país que ha recuperado la confianza, que tiene una imagen positiva en el exterior y se ha convertido en una economía emergente, en proceso para ingresar a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (ODEC), lo que había sido impensable antes (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Referente a los temas de orden público, el presidente Santos afirmaba que asumía la administración de un país que presentaba una reducción de casi 90 % de secuestros y el 80% de disminución de actos terroristas (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Según el PND 2010-2014, para el 2010 Colombia tenía recuperada la mayor parte del territorio nacional, el cual, en gran parte de sus regiones, había estado bajo la influencia o dominio de grupos armados al margen de la ley.

Frente a esta realidad, el mandatario tenía un país sin la influencia de las AUC, puesto que este grupo se desmovilizó en la administración que lo antecedió y ahora solo tenía que luchar contra los grupos guerrilleros, los cuales presentaban un debilitamiento histórico, pues paulatinamente habían venido perdiendo parte de su dirigencia y mandos medios. Ello les generaba limitaciones de comando, control y reducción de acción terrorista y violenta a causa de la creciente pérdida de hombres, recursos de diversa índole y material logístico.

Sin embargo, el gobierno Santos también tenía un reto grande frente a las bandas criminales, denominadas Bacrim, ya que éstas eran una amenaza para la seguridad del país, pues buscaban poder por medio del narcotráfico,

actividades sicariales y extorsivas, y eran las causantes de buena parte del incremento de los homicidios en centros urbanos (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Además, el presidente Juan Manuel Santos reconoció que la política de Seguridad Democrática había creado condiciones para fortalecer la presencia estatal y avanzar en el desarrollo social y económico.

### Consolidación de la paz según el PND (2010-2014) “Prosperidad para Todos”

Siendo la consolidación de la paz en un ambiente de prosperidad y uno de los retos de este gobierno, para el cual la seguridad es protagónica en la construcción de este camino, el mandatario ha considerado de gran importancia diseñar una política que conduzca al éxito de la “Prosperidad Democrática”, por lo que asumió como objetivos de mediano y largo plazo la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la defensa nacional, la modernización del sector defensa en su conjunto y la derrota militar de los grupos armados al margen de la ley.

Así, el Presidente Juan Manuel Santos y su gobierno (2010-2014) en su PND “Prosperidad para Todos”, Capítulo V, propuso la **Consolidación de la Paz**, para lo cual su gobierno creó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad (PISD).

Tal como lo plasma la PISD, consolidar la paz significa “Garantizar la prevalencia del Estado de Derecho, la seguridad, la observancia plena de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia en todo el territorio nacional” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

### Álvaro Uribe Vélez: hacia un estado comunitario y “política de seguridad democrática”

El Plan Nacional de Desarrollo **2002-2006, Hacia un Estado Comunitario**, fue la herramienta utilizada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez para generar un cambio tras las dificultades que estaba atravesando por los múltiples problemas que enfrentó la administración anterior.

“Con el objetivo de defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho; garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social, el Gobierno Nacional implementará un modelo integral de Seguridad Democrática que permitirá al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad y gobernabilidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

El PND tenía cinco objetivos principales que conducían al Estado Comunitario. Para efectos del artículo, se tomará en cuenta el primer capítulo, en el cual se señala uno de los objetivos más importantes para el entonces gobierno de Uribe Vélez: brindar seguridad democrática. Es así como este objetivo encabezaba la lista dentro del accionar con el fin de llegar a la meta establecida para el cuatrienio; en este sentido, se orientó la creación de la política de defensa y seguridad que en este periodo fue conocida como la Política de Seguridad Democrática. Para su implementación y éxito, en esa etapa el gobierno solicitaba el apoyo de todo el país, pues aseguró que la Seguridad Democrática era para todos y necesitaba de todos.

Dentro del objetivo de brindar seguridad democrática existe una línea de acción frente al control del territorio y defensa de la soberanía nacional. En consecuencia, se propusieron seis acciones importantes:

1. Fortalecimiento de la fuerza pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva.
2. Promoción de la cooperación ciudadana.
3. Protección a la infraestructura económica.
4. Seguridad urbana.
5. Implementación del programa de seguridad vial.
6. Comunicaciones para la paz.

Además, se plantearon otras líneas de acción, como el fortalecimiento de la justicia, desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, promoción y protección de los derechos humanos y el DIH, fortalecimiento de la convivencia y los valores y, finalmente, la dimensión internacional. De esta manera, la primera administración de Álvaro Uribe (2002-2006) propuso trabajar en la seguridad democrática. En este análisis se le dará relevancia a la primera línea de acción (fortalecimiento de la fuerza pública, inteligencia y capacidad disuasiva) ya que es donde se concentra la mayor parte de la gestión de la política de seguridad democrática. Para este caso se observarán solo las acciones tendientes al tratamiento estatal para con los grupos al margen de la ley con el fin de mantener el control de la soberanía nacional.

En tal sentido, el Gobierno planteó implementar un modelo que permitía retomar el control definitivo de las zonas donde los GAML tenían influencia y lograr así su accionar legítimo en todo el territorio. Concentró la mayor parte del accionar de la política de seguridad democrática, que para este caso se observarán solo las acciones tendien-



tes al tratamiento estatal para con los grupos al margen de la ley, con el fin de establecer la soberanía nacional. Para llevar a cabo este objetivo, fue necesario la profesionalización de las fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todo lo anterior se plasmó en la Política de Seguridad Democrática de los gobiernos de Uribe Vélez, con la cual, según dicha administración, se recuperó la seguridad y hubo presencia del Estado en casi todo el territorio nacional; su fin era “proteger a todos por igual, sin distinción, para que puedan disfrutar de sus derechos”.

En dicha política, el discurso frente al conflicto armado se modificó y se habló de terrorismo, e invitó a todos los ciudadanos a luchar contra él. En su discurso de presentación de la política, el entonces presidente Álvaro Uribe dijo que “quien toma la decisión de albergar el terrorismo termina siendo víctima del terrorismo”, y lo define como el “principal método utilizado por las organizaciones armadas al margen de la ley para desestabilizar la democracia en Colombia”.

Para la Seguridad Democrática no existe enemigo interno, sino que les da la bienvenida a todos a la democracia: la oposición sería protegida con igual cuidado que los amigos del gobierno. Hace una diferenciación entre derecho a disentir y conducta criminal, esta última como aporte al terrorismo, frente al cual la única respuesta será derrotarlo. Así, caería todo el peso de la ley para quienes insistieran en prácticas terroristas, pues éstas son la oposición a la democracia porque buscan imponer mediante la violencia su voluntad sobre los otros; no obstante, también plantea la generosidad para recibir a a quienes desistan de ellas y quieran reconciliarse con el Estado (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

La política de seguridad democrática estaba integrada por tres pilares:

1. **La protección de los derechos de todos los colombianos.** Aquí no se haría ninguna distinción para tal fin, ya que todos somos iguales ante la ley. En consecuencia, todos serían protegidos sin discriminación.
2. **Protección a los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas.** Frente a este pilar, todos podían participar del debate político y, sin importar su ideología, el Estado les debía brindar protección para que pudieran participar de la política sin temer por su seguridad personal.
3. **Solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía.** Le corresponde al Estado garantizar todos los de-

rechos de sus ciudadanos y apoyar mecanismos desde la institucionalidad para apoyar la resolución pacífica de los conflictos. Para un buen funcionamiento de las instituciones era necesario la participación y el compromiso solidario de todos los ciudadanos.

La política de seguridad democrática era entonces un instrumento para proteger a la población bajo seis líneas de acción: 1. Coordinar la acción del Estado; 2. Fortalecer las instituciones del Estado; 3. Consolidar el control del territorio nacional; 4. Proteger a los ciudadanos y a la infraestructura nacional; 5. Cooperar para la seguridad de todos; 6. Comunicar las políticas y acciones del Estado.

Frente a las negociaciones con los grupos al margen de la ley, la política es muy específica y sostiene que “el gobierno mantendrá abierta la puerta de una negociación con aquellos que se decidan a participar en la vida democrática con la condición de que cumplan un estricto cese de hostilidades”. Por ello, el gobierno planteó urgir el cese de hostilidades, pero a la vez contar con toda la paciencia para desarrollar la negociación e impulsar el posterior el desarme.

El gobierno Uribe planteó varias acciones tendientes a brindar seguridad, y propuso a la fuerza pública como una de las herramientas para derrotar el conflicto, conseguir la seguridad y el control del territorio nacional. Por tal motivo, estableció el fortalecimiento de la fuerza pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva, como ya se señaló.

### Otra mirada desde el contexto de las víctimas

Para efecto del presente análisis, se ha tomado en cuenta una perspectiva distinta a la institucional que está representada en los dos planes de desarrollo observados y sus respectivas agendas de defensa y seguridad. Es la mirada desde la óptica de un analista al margen del establecimiento como lo es Álvaro Villarraga, hoy vinculado al Centro de Memoria Histórica.

Para ubicarnos en contexto, en 2002, con la entrada del nuevo gobierno de Álvaro Uribe Vélez se empezó un manejo totalmente distinto frente a la política de paz; su posición fue completamente diferente a la de las administraciones que le antecedieron. Empezó por plantear algunas modificaciones a la ley sobre orden público<sup>7</sup>, con la cual se pretendía darles un igual tratamiento a todos los actores armados. En consecuencia, calificó de terroristas tanto a paramilitares como a guerrilleros, dice Villarraga (2015) en su documento *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014*.

7. Ley 782 de 2002.

El hoy encargado de la dirección de Acuerdos de Verdad del Centro de Memoria Histórica indica también que la negación del conflicto armado se oficializó en el discurso de Uribe Vélez, en el cual afirmaba que el fenómeno de la violencia obedecía a una amenaza terrorista. Solo era posible llegar a una negociación si los actores armados cesaban hostilidades unilateralmente y manifestaban acogerse al programa de reinserción, pues esa administración consideró que el gobierno y la insurgencia no podían negociar bajo la presión de los fusiles, pero que a quienes los portaban era necesario ofrecerles garantías para que decidieran abandonarlos<sup>8</sup> (Villarraga, 2015).

En esta administración no hubo propiamente una política de paz; esta fue reemplazada por la bandera política del gobierno de entonces como lo fue la “Seguridad Democrática”, que buscaba imponer al Estado frente a la insurgencia mediante la dinámica de ofensiva militar, sustentada en el concepto de sometimiento de la insurgencia, a quién dicha política le ofrecía algunos beneficios judiciales y los propios de la reinserción, dice Villarraga.

### Juan Manuel Santos: “prosperidad para todos” y “política integral de defensa y seguridad para la prosperidad”

Un hecho que marcó este gobierno fue que él estuvo inmerso en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez como Ministro de Defensa, lo que garantizaba de alguna manera la continuidad de la Política de Seguridad Democrática promovida por el gobierno entre los años 2002-2006 y 2007-2010 y que luchaba contra la insurgencia guerrillera.

El plan nacional de desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*, tiene una nueva visión para la construcción y desarrollo del país. Buscaba consolidar la seguridad, disminuir el desempleo, eliminar la pobreza y enfrentar los desafíos del cambio climático; es decir, propone un enfoque social para la gestión desde el Estado. Planteó una serie de intervenciones en todas las áreas del territorio nacional para lograr “El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando” (Departamento Nacional de Planeación, 2011)

Para lograr lo anterior, el gobierno adoptó el concepto de “buen gobierno” con el fin de accionar la gestión pública del cuatrienio en los siguientes ejes transversales: (1) innovación, (2) buen gobierno, (3) relevancia internacional y (4) sostenibilidad ambiental. Lo anterior bajo tres pilares: (1) crecimiento sostenido, (2) igualdad de oportunidades,

8. *Manifiesto Democrático. 100 puntos, 2002*. Programa de campaña electoral del candidato presidente Álvaro Uribe Vélez.

y (3) consolidación de la paz (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Para efectos de este texto, se analizarán las principales intervenciones que el gobierno planteó para conseguir y consolidar la paz en todo el territorio nacional, un fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los derechos Humanos y el DIH y el funcionamiento eficaz de la justicia.

La consolidación de la paz garantizaba el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. El gobierno del presidente Santos reconoce los logros obtenidos en temas de seguridad por la administración anterior, pero plantea que se requieren nuevas estrategias para aumentar la seguridad rural, consolidación territorial, seguridad de fronteras, fortalecimiento de la inteligencia, desarrollo de capacidades estratégicas mínimas y la estrategia integral para la seguridad y convivencia ciudadana. Establece también el fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad como factores claves para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los derechos humanos a toda la población. Así, la seguridad se define más allá del control territorial donde tienen concurso las fuerzas militares (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Es importante resaltar que para la consolidación de la seguridad y la lucha contra los grupos armados al margen de la ley, el gobierno propuso intensificar el esfuerzo para desarticular a estas organizaciones ilegales y demás que, utilizando la violencia, el crimen y el terrorismo, amenazan la seguridad de los colombianos. Para enfrentarlas, crearía el Plan Nacional de Consolidación Territorial e intensificaría la lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad. Este gobierno volvió a hablar de la modernización del sector Seguridad y Defensa, aunque lo haría en dos líneas: (1) mejorar gerencial y administrativamente el sector, y (2) concentrar un esfuerzo en mejorar las condiciones de los miembros de la fuerza pública.

Al finalizar, el PND plantea un punto muy importante: la justicia transicional en su calidad de herramienta para lograr la reconciliación nacional. Ello implicaría la reparación integral de los derechos vulnerados, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional. La justicia transicional también implica la articulación integral de la rama para que se hagan realidad la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición.

La herramienta utilizada por este gobierno para enfocarse en el tema de construcción de paz y terminación del conflicto fue la *Política integral de seguridad y de-*



*defensa para la prosperidad*, para lo cual enfatizó que este propósito no era solo obligación de la fuerza pública, el gobierno o el Estado, sino que era una suma de esfuerzos y compromisos que incluía a toda la sociedad, e inclusive a la comunidad internacional. Finaliza la presentación de la política diciendo: “Solos no podemos. Juntos, sí. En este caso, también la Unidad Nacional y el respaldo internacional serán las claves. La unión hará la fuerza” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Esta política constituyó el marco de acción sectorial que apuntaba a detener el fenómeno de la violencia en el país y la neutralización temprana de cualquier amenaza, con lo cual se permitiría la consecución de inestimables niveles de seguridad que permitieran la garantía de la prosperidad democrática y el progreso nacional.

Si bien en esta política no hubo una especificación o condiciones para llevar a cabo proceso de paz, sí era muy importante para este gobierno consolidar la paz, pues ello significaba garantizar el Estado de Derecho.

En el capítulo cuatro de esta política se establece una alineación estratégica de la PISDP, la cual tiene como propósito superior “contribuir a la gobernabilidad democrática, prosperidad colectiva y erradicación de la violencia mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas”. Esta política se plantea seis objetivos, cada uno con sus respectivas estrategias para obtener el gran logro: “Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional”.

1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos. Con ello, buscaba hacer inviable el negocio del narcotráfico en el país. Planteó tres estrategias:
  - Erradicar cultivos ilícitos.
  - Fortalecer las capacidades de interdicción.
  - Desarticular a las Bacrim.
2. Este objetivo se encaminaba a “desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación”, llevando a cabo para ello cuatro estrategias:
  - Acabar con la violencia desarticulando a las GAML.
  - Integrar y adaptar esquemas de seguridad.
  - Implementar un modelo de control, adminis-

tración y seguridad fronteriza.

- Fortalecer la acción integral.
3. “Crear condiciones de seguridad y convivencia para la ciudadanía”. Plantea para tal fin tres estrategias:
    - Fortalecer el control policial en el territorio nacional.
    - Desarticular las organizaciones delincuenciales.
    - Fortalecer la investigación criminal.
  3. “Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas, creíbles, integradas e interoperables. Para ello, supone:
    - Diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible.
    - Incrementar la cooperación de Colombia tanto a nivel regional como internacional.
    - Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa.
  4. “Contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes”. Planteó para tal fin:
    - Crear una instancia de respuesta sectorial.
    - Promulgar una política sectorial.
    - Estabilizar y asegurar áreas afectadas.
  5. “Fortalecer la institucionalidad y bienestar del sector Seguridad y Defensa Nacional”. Planteó cuatro estrategias importantes para cumplir con este objetivo:
    - Modernizar la gestión sectorial.
    - Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación.
    - Alcanzar un Grupo Social Empresarial de la Defensa, GSED, competitivo.
    - Avanzar en una estrategia de bienestar para los miembros de la Fuerza Pública.

Para lograr lo anterior, el gobierno estableció seis pilares que responden a cómo hacerlo:

1. Mejora sustancial de la inteligencia.
2. Fortalecimiento de mando y control.
3. Aumento de la coordinación e integración.
4. Protección estratégica a la población.



5. Aplicación estratégica de la fuerza.
6. Respeto a los Derechos Humanos y DIH.

### Otra mirada del proceso

Tras una década buscando derrotar militarmente a las guerrillas, las Fuerzas Militares lograron debilitarlas y “arrinconarlas”, pero no lograban acabarlas. Es así que el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos decide intentar nuevamente una solución negociada con la insurgencia para salir del conflicto y apuntarle a la consolidación de la paz en el país (Villarraga, 2015).

Santos retoma entonces el contacto con las Farc para intentar reestablecer las conversaciones que habían quedado estancadas con el anterior mandato presidencial, y se inicia un acercamiento con las Farc a través de *conversaciones exploratorias* para buscar el fin del conflicto. Así lo señaló la Revista Semana en su momento, tras declaraciones del Presidente Juan Manuel Santos en agosto de 2012, en las cuales manifestó que dicho acercamiento se dio bajo tres principios: 1) Aprender de los errores del pasado para no repetirlos; 2) Llegar al fin del conflicto, mas no a su prolongación; 3) Continuar con la presencia militar y sus operaciones en todo el territorio nacional (Revista Semana, 2012).

### Conclusiones

todos los gobiernos colombianos contemporáneos y, en especial, los de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos, se han esforzado por desarrollar procesos tendientes a terminar el conflicto interno armado. Aunque lo han hecho desde posturas ideológicas y metodológicas diferentes, han tenido la misma intención e igual propósito.

El gobierno de Álvaro Uribe tuvo que enfrentar muchas situaciones de orden público, puesto que recibió un país con un sinnúmero de problemas sociales originados por el conflicto armado, tal como lo reconoce en el PND *Hacia un Estado Comunitario*. Pero posteriormente el mismo presidente Uribe en su discurso y en su política de Seguridad Democrática negó la existencia de dicho conflicto y, por el contrario, enfatizó que en Colombia había terrorismo, por lo que buscó la vía militar para derrotarlo. Este enfoque justificó su estrategia para actuar contra los grupos armados al margen de la ley.

Debido al tratamiento militar dado por Uribe a los actores del conflicto y al ataque a los grupos armados al margen de la ley, Santos encontró un país con avances en temas de seguridad y con presencia de la fuerza pública en casi todo el territorio nacional, lo que le permitió tener un

mejor control de las zonas alejadas. Esto llevó a que tales grupos se debilitaran y, en esas condiciones, fuera más fácil desarrollar con ellos un proceso de negociación. Es por esto que el presidente Juan Manuel Santos, aunque sigue tratando de darle continuidad a la política del gobierno anterior, toma otra posición frente al conflicto, parte de su reconocimiento y decide retomar el proceso de negociación.

Esta decisión, que ha puesto al país en división, podría soportarse en la postura de Galtung, quien sostiene que la manera de lograr la paz es tratar el conflicto de modo no violento y creativo. Por ello, propone “profundizar en la cultura y estructura social, donde se origina el conflicto, como mejor forma de prevenir y, en su caso, de resolver los brotes de violencia” (García, s.f.).

Los dos periodos observados, primer gobierno de Álvaro Uribe<sup>9</sup> y primero de Juan Manuel Santos<sup>10</sup>, presentan reducciones importantes en las cifras de hechos derivados del conflicto tales como homicidios, desplazamientos, secuestros, extorsiones, atentados terroristas y afectaciones a la fuerza pública, entre otros. Esto demuestra que los acercamientos de tipo político con los grupos al margen de la ley y los procesos de diálogo generan una necesaria distensión del conflicto que se expresa en el mejoramiento del clima de orden público.

Durante los gobiernos observados, desde la perspectiva de sus planes de desarrollo y políticas de seguridad y defensa, se dieron las bases para que se produjeran desmovilizaciones de los grupos armados al margen de la ley. En este orden de ideas, la de las AUC en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez no implicó una modificación sustancial del sistema de justicia ni del ordenamiento legal para facilitar su sometimiento a las autoridades y su ingreso a la vida civil. Bastó la expedición de normas que reducían las penas por los delitos cometidos para que los integrantes de las Autodefensa accedieran a desmovilizarse<sup>11</sup>. En el caso del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, los diálogos con las Farc sí condujeron a la conformación del sistema de justicia transicional, a la modificación de la Constitución y las leyes y a ampliar el sistema político electoral<sup>12</sup>.

9. Informe audiovisual “Desmovilizaciones colectivas Proceso de paz GOBIERNO-AUC Oficina del Alto Comisionado la Paz, mayo de 2005”.

10. Informe del Ministerio de Defensa, Viceministerio para las políticas y asuntos internacionales, Dirección de Estudios Estratégicos, Grupo de Información Estadística. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación a las propias tropas y pie de fuerza entre los años 2012 y 2016.

11. Artículo La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006) del portal Verdad Abierta <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/244-la-historia/auc/54-periodo4>

12. Portal Justicia Transicional del Ministerio de Justicia. “Marco Jurídico: la paz como finalidad de los instrumentos de justicia transicional”. Disponible en: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Marco-Jur%C3%ADdico-para-la-paz>



## Referencias

- Alto Comisionado para la Paz. (2005). *Desmovilizaciones Colectivas- Proceso de paz GOBIERNO-AUC*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan de Desarrollo 2002-2006, Hacia un estado Comunitario*. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para Todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Fundación Cultura Democrática. (2013). El Gobierno Uribe frente al conflicto armado y la paz, acuerdo con las AUC. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- García, V. H. (s.f.). *La transformación de los Conflictos por Medios Pacíficos*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=595158>
- Gómez Araujo, L. A. (2002). Reflexiones acerca de los procesos de paz en Colombia. El marco jurídico y otras consideraciones. *Revista de Derecho*, 18, 118-134.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Grajales, J. (2011). El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre lo político y lo judicial. *Desafíos*, 23(2), 149-194.
- López, C. (abril de 2016). *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?* Bogotá: Penguin Random House.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Información de Criminalidad*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia. (s.f.). *Justicia Transicional*. Obtenido de: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/MarcoJur%C3%ADdico-para-la-paz>
- Pecaut, D. (2008). *Las Farc: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Revista Semana. (2012). "Se han desarrollado conversaciones exploratorias con las FARC para buscar el fin del conflicto": Juan Manuel Santos. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/se-han-desarrollado-conversaciones-exploratorias-farc-para-buscar-fin-del-conflicto-juan-manuel-santos/263731-3>
- Rojas, H. (2012). *Las políticas de paz en Colombia: un análisis de contexto entre los diálogos de paz bajo el gobierno de Andrés Pastrana y el de Juan Manuel Santos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Sarmiento, A. (2015). *Los Procesos de Paz en Colombia, 1982-2014 (Documento resumen)*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Trejos, L. F. (2008). Naturaleza, actores y características del conflicto armado colombiano: Una Mirada desde el Derecho Internacional Humanitario. *Revista Encrucijada Americana*, 2(2), 1-35.
- Ulloa, F. (2016). *Conflicto y paz, Colombia 1953-2016*. Bogotá: Cuéllar Editores.
- Valenzuela, P. (2002). Reflexiones Sobre Interpretaciones Recientes de Violencia en Colombia. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 9(30), 125- 146.
- Vásquez, M. H. (2016). *Antecedentes históricos de la violencia actual en Colombia: visiones múltiples*. Bogotá: Oveja Negra.
- Verdad Abierta. (s.f.). *Verdad Abierta*. Obtenido de <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/244-la-historia/auc/54-periodo4>
- Villaraga, A. (2015). *Biblioteca de la Paz 1982-2013 Los procesos de paz en Colombia, 1982-2013 (Documento resumen)*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.