

**Análisis sobre la situación de
la seguridad nacional (1962-2012)***

**Analysis of the situation of
national security (1962-2012)**

**Analyse de la situation de la
sécurité nationale (1962-2012)**

**Análise da situação da
segurança nacional (1962-2012)**

Recibido: 09 de Abril de 2012. ● Aceptado: 10 de Mayo de 2012.

Adolfo Clavijo Ardila^a

** Artículo de reflexión, asociado a la investigación que está adelantando el autor en la Escuela Militar sobre análisis político del conflicto armado colombiano a partir de 1962.*

a Ingeniero Civil de la Universidad La Gran Colombia. Brigadier General del Ejército colombiano. Jefe de Estudios Superiores de la Esmic. Fue rector de la Universidad Militar Nueva Granada. Comentarios a: adolfoclavijo@cablenet.co

Resumen. El artículo analiza la situación de la seguridad nacional en torno a un interrogante central: ¿por qué no se le ha dado término a 50 años de conflicto interno en Colombia? Se tratan cuestiones como el diagnóstico incompleto con el que se ha pretendido darle término al conflicto; el manejo equivocado que siempre se le ha dado al enfrentamiento; la falta de organización del Estado para encarar el problema; y la carencia de políticas, estrategias y planes que conduzcan al desenlace de la confrontación. El documento discute algunos instrumentos que podrían encauzar estrategias más adecuadas a la situación actual.

Palabras clave. Seguridad nacional, desarrollo, conflicto armado colombiano, fuerza pública.

Abstract. This article analyzes the national security situation around a central question: why 50 years of internal conflict in Colombia has not ended? The analysis covers issues such as incomplete diagnosis with which the State was intended to give an end to the conflict, the mismanagement that has always been given to the confrontation, lack of organization of the State to address the problem, and the lack of policies, strategies and plans leading to the ending of the confrontation. The paper discusses some of the tools that may be more suitable to the current situation.

Keywords. National security, development, Colombian armed conflict, security forces.

Résumé. Cet article analyse la situation de la sécurité nationale autour d'une question centrale: pourquoi 50 ans de conflit interne en Colombie ne s'est pas terminée? Il couvre des questions telles que le diagnostic incomplète avec laquelle l'État a envisagé de donner une fin au conflit, la mauvaise gestion qui a toujours été donnée à la confrontation, le manque d'organisation de l'Etat pour résoudre le problème, et le manque de politiques, stratégies et plans menant à la fin de la confrontation. Le document examine quelques-uns des outils qui peuvent être plus adaptés à la situation actuelle.

Mots-clés. Sécurité nationale, développement, conflit armé colombien, forces de sécurité.

Resumo. Este artigo analisa a situação da segurança nacional em torno de uma questão central: Por que não foi dado um fim no conflito interno da Colômbia, durante esses 50 anos? A análise centra-se em questões fundamentais, tais como: um diagnóstico incompleto ou incorreto por parte do Estado para terminar o conflito; a má gestão, que sempre foi dado ao confronto; a falta de organização do Estado para resolver o problema; e políticas, estratégias e planos de ações fracas para acabar com o confronto. O documento, examina algumas das ferramentas que podem ajudar a orientar as decisões para resolver este problema.

Palavras-chave. Segurança nacional, desenvolvimento, conflito armado colombiano, forças de segurança.

Introducción

El análisis que se presenta a continuación sobre el conflicto armado colombiano¹ forma parte de cuatro campos estratégicos de investigación: (1) situación actual de la seguridad nacional, (2) situación jurídica de las Fuerzas Militares, (2) desarrollo político del país y sus efectos en la continuidad del conflicto colombiano, y (4) gobernabilidad y su responsabilidad frente a la seguridad nacional.

1 En este trabajo se considera que las expresiones conflicto colombiano o conflicto interno colombiano y, aún, conflicto armado no dan lugar a que a las guerrillas colombianas se les otorgue reconocimiento de fuerza beligerante. Esos grupos son simplemente organizaciones delictivas al margen de la ley, sin cariz político, así aparenten tenerlo.

El primer análisis, cuerpo del presente artículo, hace hincapié en la falta de acciones y estrategias del Estado para ponerle fin a la confrontación interna. Se tratan cuestiones como el diagnóstico incompleto con el que se ha pretendido darle término al conflicto; el manejo equivocado que siempre se le ha dado al enfrentamiento; la falta de organización del Estado para encarar el problema; y la carencia de políticas, estrategias y planes que conduzcan al desenlace de la confrontación. A lo largo del análisis se sustenta la tesis de que si no se apela a otras alternativas, distintas a las empleadas hasta la fecha, nunca se le va a poner punto final al conflicto colombiano. La solución sigue estancada, mientras la violencia que generan los grupos armados parece asumirse como una cuestión intrínseca de la vida nacional. Da la sensación de que la dirigencia nacional soporta o está resignada a que el país viva intimidado. Los análisis restantes serán materia de otro trabajo en que se plantearán algunos escenarios futuros que aporten elementos de juicio para diseñar alternativas de solución a esta triste y larga tragedia colombiana.

En el contexto de tal programa de investigación, se espera consolidar una propuesta programática sobre seguridad nacional, con destino al Gobierno Nacional, la cual recomienda instrumentos legales, complementarios al accionar del Sector Defensa, que pueden servir para incrementar la posibilidad del Estado en la lucha contra la violencia, el terrorismo y el crimen organizado, abriendo la posibilidad de poner fin a cincuenta años de conflicto interno, gracias a la formulación de nuevas políticas y estrategias, adicionales o complementarias a las existentes, que constriñan el accionar de las organizaciones criminales y amplíen las facultades legales del Estado para combatir las y derrotarlas.

1. Situación reinante

Un símil con un caso médico permite entender mejor lo que está pasando en Colombia en relación con el conflicto interno. En este sentido se puede hacer un paralelo con el caso de un paciente que sufre una enfermedad crónica. De la enfermedad se conocen las bacterias y virus que la generan, pero está siendo sometida a un tratamiento que sólo ataca uno de los gérmenes, y no totalmente. En este tratamiento están comprometidos profesionales conocedores de los desarrollos de esta bacteria, pero no obtienen mayores logros, porque la enfermedad hizo metástasis, lo que indica que el tratamiento únicamente mostrará posibilidades de éxito cuando se ataquen simultáneamente todas las bacterias y virus y en él participen, conjunta e integralmente, remedios puntuales y especialistas en cada una de ellas. La enfermedad es crónica pero curable para lo cual se requiere ampliar el tratamiento y seguir unos procesos de recuperación muy precisos.

Un estudio efectuado al caso señala que no está siendo adecuadamente manejado debido a que el mal no cuenta con un diagnóstico completo y exacto que indique qué es lo que lo mantiene activo y cómo se puede erradicar. El estudio prueba, además, que las directivas médicas responsables de este caso, no han adelantado investigaciones apropiadas que conduzcan a encontrar medicamentos eficaces contra la enfermedad y no las han adelantado, en algunos casos, por desconocimiento científico y técnico sobre la materia, en otros por carencia de atribuciones y de facultades corporativas para hacerlo, y unas más porque quienes trabajan en las instancias de planeamiento no cuentan con el tiempo suficiente para investigar y, sobre los resultados de la investigación, diseñar proyectos futuros, ya que la rutina diaria no les deja ir más allá de darles respuestas a los requerimientos del día a día.

Todo indica que para conocer a fondo la enfermedad y determinar las fórmulas y tratamientos que le den término, evitando que con el tiempo el paciente se agrave y que las bacterias se hagan

resistentes a cualquier medicina, es necesario adelantar un estudio minucioso que permita plantear remedios eficaces. Como, quienes podrían ser los encargados institucionales de elaborar este estudio, por varias razones, entre ellas el tiempo disponible, no pueden hacerlo, es procedente apelar a una organización ajena al entramado médico que atiende al paciente, que conociendo bien la problemática y todo lo que gravita alrededor de ella y de sus probables soluciones, se comprometa a elaborar un proyecto completo que proponga cuáles serían los medicamentos, tratamientos y procedimientos que con su aplicación aseguren resultados indiscutibles.

En la realidad colombiana el paciente es la Seguridad Nacional afectada seriamente por el conflicto interno que viene a ser la enfermedad descrita en el símil. Los gérmenes patógenos son, por una parte, la violencia y el terrorismo, y, por otra, las conspiraciones y conjuras políticas y jurídicas contra la institucionalidad. Las bacterias y virus son las organizaciones criminales, o sea, las narcoguerrillas, el narcotráfico, las bandas criminales, la delincuencia común y las organizaciones que menoscaban el Estado de derecho y perviven del conflicto. El único tratamiento que está en proceso es el que adelanta la Fuerza Pública contra las manifestaciones de la violencia y el terrorismo; por esta razón, un tratamiento completo debe orientarse también a la neutralización de conspiraciones y conjuras e incoherencias intrínsecas. Los efectos indiscutibles que se deben buscar son la paz y un desarrollo sin angustias.

Se entiende que el Estado como un todo –sector público y sector privado completos–, debe participar en la solución del más grave y largo problema que ha tenido Colombia en toda su historia, y no solamente una parte del sector público, como está ocurriendo con el sector defensa. Se sobreentiende que el estudio y la planeación del conflicto es responsabilidad directa del ejecutivo, recayendo sobre la Presidencia (Departamento Administrativo y consejerías respectivas), el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, la obligación de hacerle seguimiento a la situación existente y, con base en las violentas convulsiones que sufre el país, coordinar, evaluar y promover las políticas, estrategias y utilización de medios alternativos que garanticen la seguridad nacional. Teniendo en cuenta que por razones relacionadas con la misión que cumplen estos organismos, o por el estatus en que se mueven o por la falta de capacidades y facultades, o por estructura organizacional o porque el objetivo que persiguen es distinto al que se necesita, o por carencia absoluta de tiempo, no se está llevando a cabo la labor de análisis del conflicto y planeamiento permanente de acciones que busquen liquidarlo o al menos neutralizar sus efectos, se hace necesario suplir esta inconsistencia, con la participación plena de todos los estamentos sociales del poder público y actores válidos de la sociedad civil.

2. Desarrollo y Seguridad

La seguridad nacional, como el desarrollo, son bienes supremos de la nación. Estos dos bienes constituyen los fines últimos del Estado, o sea, los objetivos que el Estado debe buscar con el propósito de garantizar que sus habitantes satisfagan sus necesidades básicas. El desarrollo, según la ONU, en su Informe Anual de Desarrollo Humano de 1990, *es básicamente un proceso de vida que permite contar con alternativas u opciones de selección para las personas* (PNUD, 1990). Entre esas alternativas esenciales están la educación, la salud y las facilidades para una evolución progresiva, individual y colectiva, en lo social y en lo económico. Por su parte, la seguridad es la libertad, estabilidad y tranquilidad que el Estado debe brindarle a la población para que alcance sus metas de desarrollo sin angustias ni amenazas.

Los dos fines, desarrollo y seguridad, deberían tener el mismo estatus y la misma trascendencia, pero en Colombia no es así. Mientras el desarrollo está bien organizado, cuenta con un órgano

rector –el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES- y una entidad ejecutiva –el Departamento Nacional de Planeación Nacional- y actúa en cumplimiento de planes bien concebidos –Plan de Desarrollo-, la seguridad anda al garete. Eventualmente, la seguridad ha contado con un organismo rector –el Consejo Superior de Seguridad y Defensa- que ha estado lejos de lo que ha sido el CONPES en el desarrollo, y nunca ha tenido una entidad al más alto nivel que cumpla funciones de organismo ejecutor; tampoco ha contado con planes específicos que la afiancen. De manera equivocada, se ha creído que con los planes de operaciones militares se cumple con las demandas que exige la seguridad para ser un fin del Estado, pero eso no es así ya que esos planes sólo actúan como aparato represivo, sin atribuciones para incursionar en los frentes político, jurídico y diplomático, que, dada la situación del país, deben actuar a la par con la reacción militar, neutralizando las conjuras y eliminando las circunstancias que las propician. El hecho de emplear únicamente al sector defensa en cuestiones de seguridad nacional demuestra que el Estado ignora la realidad del conflicto y desconoce los recursos con que cuenta para salir de él.

Ese gran vacío que hay en el manejo de la seguridad, en comparación con el manejo que se le ha dado al desarrollo, es el culpable de que durante 50 años los violentos hayan jalonado al país hacia la inestabilidad y la zozobra, sin que la institucionalidad haya hecho cosa distinta a irse extenuando o a acostumbrarse a vivir amedrentada.

De ahí que a mediados de 2012 el conflicto armado siga vigente, lo que quiere decir que continúan la violencia, el terrorismo, el narcotráfico, los secuestros, las extorsiones, los asaltos a poblaciones y demás actos criminales que vienen abriendo tumbas y sumando víctimas desde 1962. Lo grave y doloroso es que esta situación nos acompañará durante los próximos años. Por poner una fecha, en enero de 2015 estaremos repitiendo estas mismas líneas, aunque las cifras de muertos y víctimas en general se habrán incrementado. Habrá que anotar también cuatro años más de desgaste de los organismos de seguridad, y de desespere y desilusión de los pobladores de las regiones más afectadas.

Lo anterior se afirma teniendo en cuenta que el gobierno no tiene en su agenda planes que vislumbren la terminación del conflicto. Cuando el presidente Uribe impuso la Política de Seguridad Democrática, hizo nacer la esperanza de que las organizaciones terroristas fueran derrotadas; en la realidad, ese anhelo no se dio y sí se demostró que esa estrategia era incompleta para la finalidad que se buscaba. Aunque se golpeó duro a las organizaciones armadas, no se logró el objetivo de acabarlas, a pesar de los éxitos de las operaciones Fénix, Jaque, Camaleón, Sodoma y otras más.

La realidad actual es que la Política de Seguridad Democrática se agotó y no está en la sala de recuperación. Tal como viene puede servir para algunos otros golpes puntuales como la baja de otros cabecillas, pero eso no hace cambiar la situación. Los gobiernos hablan de acabar pronto con las guerrillas pero no muestran cómo ni con qué; no cuentan con un proyecto que verdaderamente conduzca a ese fin. Si no se cambian políticas y estrategias, es decir, si no se tienen planes específicos, la meta de reducir definitivamente a los violentos no se alcanza. Las amenazas seguirán activas, y las autoridades pertinentes no pasarán de llevarle la idea a la confrontación, limitándose a ofrecer mano dura y nada más.

Las razones anteriores motivan el presente análisis, con el cual se pretende demostrar la necesidad impostergable de que, en relación con la seguridad nacional, el Estado en general y el gobierno en particular, cambien de actitud y diseñen políticas y estrategias que conduzcan a darle término a la pesadilla más larga y cruel que ha tenido el país, cercenando la tradición de emplear sólo bálsamos

para combatir un mal tan supremamente crónico como lo es el conflicto. Este trabajo considera que exponer las inconsistencias y errores que se han cometido en el manejo de la confrontación puede servir para arreglar cargas.

El análisis de la situación de la seguridad nacional se hizo en torno a un interrogante central: ¿por qué no se le ha dado término a 50 años de conflicto interno en Colombia? En los siguientes acápite se analizarán cuatro causas del problema planteado: el diagnóstico incompleto con el que se ha pretendido darle término al conflicto; el manejo equivocado que siempre se le ha dado al enfrentamiento; la falta de organización del Estado para encarar el problema; y la carencia de políticas, estrategias y planes que conduzcan al desenlace de la confrontación. Ello con el propósito de sentar las bases para la discusión de algunos instrumentos que podrían encauzar estrategias más adecuadas a la situación actual.

3. Diagnóstico incompleto del conflicto

El diagnóstico que se ha venido haciendo sobre el conflicto interno colombiano siempre ha sido incompleto. Solamente se han considerado como organizaciones agresoras del estado de derecho y del orden constitucional los grupos armados al margen de la ley, dejando deliberadamente por fuera a ONG y movimientos políticos que sustentan su existencia en conspiraciones y conjuras contra las instituciones legítimas y contra las autoridades elegidas o nombradas. Además, únicamente se miran como acciones agresivas y delictivas la violencia física en todas sus formas, el terrorismo y el narcotráfico, pero no se toman como factores de perturbación las afrentas contra algunas instituciones oficiales como la presidencia, ciertos sectores económicos y los organismos de seguridad, sobre todo el Ejército, ni las presiones sobre la administración de justicia. Muchas veces los ataques van personalizados contra el presidente, algunos mandos militares y altos funcionarios del ejecutivo. Tampoco se toman como agresiones al Estado, merecedoras de análisis, la manipulación de fuerzas y movimientos estudiantiles, sindicales, campesinos e indígenas, instigados para subvertir el orden y desafiar al gobierno de turno.

Olímpicamente, el Estado –en particular los gobiernos como responsables de las políticas de seguridad nacional– ha desconocido que el conflicto colombiano consta de varios elementos, como lo muestra la Figura 1, mapa del proceso subversivo, es decir, el del proceso de naturaleza sediciosa que viene acosando al país desde los comienzos de esta confrontación. En ese mapa se registran la misión y la visión que se hacen evidentes al analizar las intenciones que se trazaron quienes pretenden cambiar las estructuras democráticas del país. En la primera columna de ese gráfico aparecen las organizaciones participantes en las permanentes conjuras contra el Estado, acompañadas de políticos y periodistas interesados en desplazar la democracia colombiana. En la columna siguiente el mapa señala los objetivos estratégicos que saltan a la vista con la aplicación de las distintas formas de lucha que emplea el proceso para amilanar a las instituciones y autoridades del Estado. Aquí se aprecia la combinación existente entre los elementos de conspiración política y los elementos de la lucha armada contra el Estado. La última columna muestra el objetivo político que busca el proceso subversivo, que es el de implantar un gobierno de sello comunista, al igual que lo hicieron en otros países de la región, empleando cualquier tipo de metodología, pues al fin y al cabo lo que les importa es cambiar el régimen vigente, a como dé lugar.

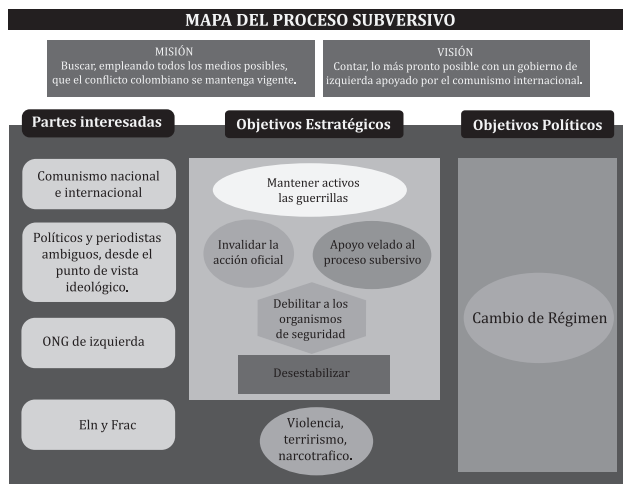


Figura 1. Mapa del Proceso Subversivo
Fuente: Original del autor.

Los ataques que se llevan a cabo para lograr los objetivos estratégicos son insidiosos y tendenciosos y buscan desacreditar y descalificar a las instituciones y a las autoridades legítimas. Se materializan por medio de calumnias, injurias, falsas imputaciones y falsas denuncias, acciones que se enmarcan como delitos dentro de los códigos pero que el Estado no ve con esa óptica, dejándolos que hagan todo el daño posible². Otras acciones como la propaganda negra, la desinformación, la tergiversación de la realidad nacional buscan hacer ver, en especial ante la comunidad internacional, que la parte atrabiliaria del conflicto corre por cuenta de las instituciones y de las autoridades y que la parte noble y justa es la lucha de las guerrillas. Esta situación tiene sin cuidado al Estado, que no vislumbra en el fondo de ella una maquinación que persigue propiciarle condiciones a un proyecto político comunista o mantener vivo el conflicto en beneficio de quienes lo usufructúan. Estos dos propósitos son graves para la estabilización del país, y lo lógico es que no se dejen subsistir, so pena de tener que aguantar permanentemente la tragedia que nos está llevando a un conflicto vitalicio. Si no se hace nada contra esas finalidades subversivas, para allá vamos, hacia el conflicto perpetuo, ya que después de casi cinco décadas de enfrentamiento se nos hace natural esa situación.

La Figura 2 resume lo analizado hasta aquí. Muestra el esquema del conflicto colombiano, es decir, las dos partes confrontadas: el Estado y el proceso subversivo. En el esquema, el Estado está representado por los frentes víctimas de las conspiraciones y ataques armados: político y diplomático, judicial, económico, social y militar. A su vez, el proceso subversivo –consorcio sectario marxista-leninista, conformado por ONG, movimientos políticos de izquierda y guerrillas sediciosas– representa la parte que atenta política y jurídicamente contra el Estado, más la agresión armada, o sea, las guerrillas. Las flechas rojas del esquema señalan los ataques del proceso subversivo a los frentes del Estado, mientras las flechas azules muestran hacia dónde se encamina la reacción del Estado; la flecha interrumpida que sale del frente de la justicia indica una acción inconsistente si se tiene en cuenta la contundencia de la agresión.

² La sustitución de Piedad Córdoba como senadora y la condena a 18 años de impedimento para ejercer cargos públicos que le impuso la Procuraduría General demuestran que sí existen vínculos punibles de algunos políticos con la guerrilla y que estas conductas deben ser castigadas (Cf. Piedad Córdoba, primera destituida por ‘farcpolítica’, 2010, septiembre 27; Samper, 2010, octubre 3).

ESQUEMA DE LA CONFRONTACIÓN

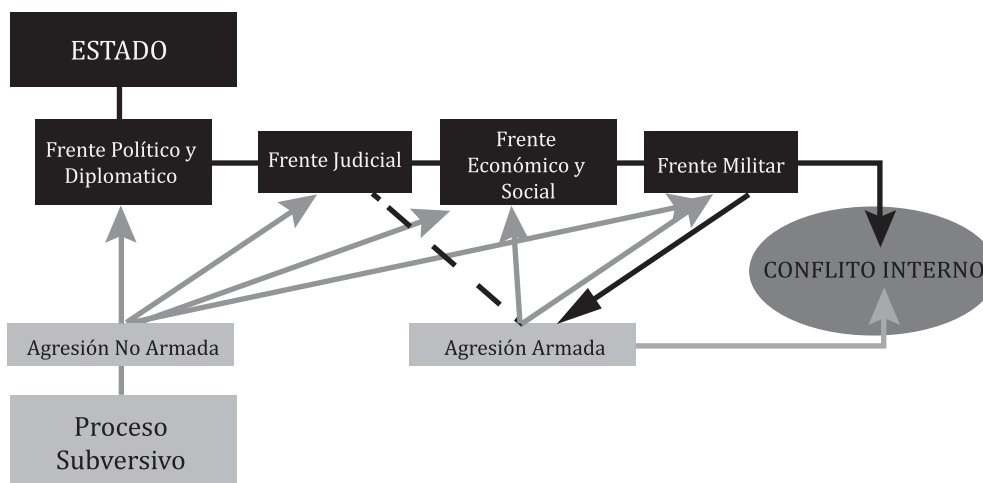


Figura 2. Esquema de la confrontación
Fuente: Original del autor.

Si el Estado, representado por los gobiernos, no actúa sobre el conjunto de fuerzas que por una parte lo agrede criminalmente y por otra conspira contra sus estructuras legales, nunca va a acabar con el conflicto. El Estado tiene que tener presente que la conspiración y las conjuras contra las instituciones legítimas se convierten en una motivación importante para que las organizaciones narco-guerrilleras no se desmonten y, por lo tanto, no abandonen la violencia, el terrorismo ni el narcotráfico. Asimismo, ya es hora de que el Estado entienda que atacando solamente la estructura armada del proceso subversivo no se logra la paz. Ya llevamos casi cincuenta años con esa fórmula y no se ha logrado el cometido de acabar con la violencia y el narcoterrorismo.

Otro de los aspectos que los gobiernos no han considerado nunca en los diagnósticos del conflicto es el relacionado con el desarrollo político del país, del cual se derivan actitudes y comportamientos que sutil o involuntariamente ayudan a que la confrontación siga su curso. Este trabajo denomina esas circunstancias *ingredientes que alimentan el conflicto*, y los describe en la Figura 3. Los puntos 1, 3 y 6 hacen parte del juego político democrático y sobre ellos no hay mayor cosa que hacer, mientras que para contrarrestar los efectos del punto 4, injerencia externa, las delegaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores podrían hacer mucho en defensa de las instituciones, pero raras veces se han preocupado por cumplir esa misión. Los otros puntos son responsabilidad exclusiva del Estado, que puede superarlos si se lo propone. Las situaciones planteadas en este gráfico, que son provocadas por la inacción del Estado, son aprovechadas por la guerrilla para justificar su existencia y su obstinación en seguir con la lucha armada.

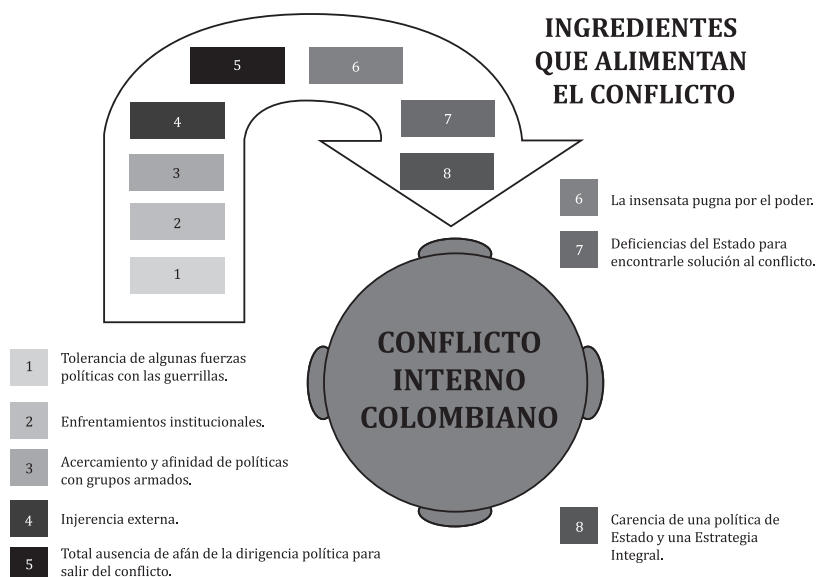


Figura 3. Ingredientes que alimentan el conflicto.
Fuente: Original del autor.

Apunta en la misma dirección del desgreño oficial ante el conflicto la desarticulación estatal para enfrentar conjuntamente al enemigo común. Los frecuentes enfrentamientos entre las ramas del poder público y entre distintos estamentos impiden una solución integrada del conflicto interno. En este aspecto han tenido mucho que ver las infiltraciones, las penetraciones de la subversión en algunos entes oficiales y también la tendencia ideológica de algunos funcionarios que ocupan cargos importantes.

En igual forma, contribuye a la continuidad del conflicto la ambivalencia de algunos organismos del sector privado como los sindicatos, algunos prelados de la Iglesia Católica, algunos políticos de los partidos tradicionales y varios periodistas. Sus opiniones, criterios, impresiones y apreciaciones inclinadas hacia la izquierda política son interpretadas por los grupos armados subversivos como respaldos velados a su accionar; son actitudes y manifestaciones que hacen prevalecer los intereses del proyecto sedicioso, lo que estimula la subsistencia de los grupos armados ilegales y del conflicto en general. A esto hay que agregarle el doble juego de algunos políticos de partidos no comunistas que aparentan estar alineados con la democracia, pero cuyas intenciones están en el mismo lado de quienes buscan cambiar el régimen. Debido al cariz político y democrático que hay en estas expresiones, se explica que los gobiernos se sientan impedidos para actuar, pero, tarde o temprano, habrá que buscarle solución a este problema.

El otro factor negativo para los intereses de convivencia de los colombianos es el de la injerencia externa. El apoyo y la protección del comunismo internacional y de gobiernos vecinos a las guerrillas colombianas las tiene comprometidas a no dejar de disparar contra el Estado de Derecho. Frente a este factor, la acción de los gobiernos ha estado entre nula y pusilánime.

Como corolario de este primer punto se tiene que si frente a un mal que presenta distintas y variadas manifestaciones sólo se trata una de ellas aplicándole un remedio puntual, el mal no se

extirpa, y la manifestación que se pretende erradicar tampoco se extermina. Eso es lo que le ha pasado al Estado con el conflicto: no le ha aplicado el tratamiento correcto y por eso sigue latente. Entonces, si la guerra sigue viva, es culpa del Estado por no haberse preocupado por analizar a fondo un problema grave que además de las manifestaciones de violencia armada y terrorismo presenta paros, huelgas, protestas estudiantiles y sindicales violentas, bloqueo de vías, mítines de indígenas y campesinos y, en general, alteraciones graves del orden público urbano y rural, acciones conflictivas azuzadas directamente por el proceso subversivo. El Estado o los gobiernos de turno tampoco enlazaron analíticamente como elementos integrantes del proceso de conjura, las presiones y coacciones a la justicia para que actuara con sesgo contra los miembros de la Fuerza Pública y fuera tolerante con los sediciosos.

Así las cosas, en los cincuenta años de existencia de este conflicto de carácter subversivo, el Estado no se ha molestado en adelantar un estudio detallado de métodos, procedimientos, estrategias, maniobras, y de los actores y demás circunstancias que le dan vida a la confrontación entre colombianos, ni se ha interesado por demostrar que no existen causas objetivas o subjetivas que lo justifiquen o que al menos lo expliquen, ni ha querido comprobar que se trata escuetamente de una ambición comunista de apoderarse de las riendas del Estado.

Esta ambición del comunismo internacional de meter a Colombia entre sus países vasallos tampoco se ha examinado a fondo, ya que en todos los niveles a los que les correspondía hacer esta tarea ha sido común considerar el proyecto de un gobierno socialista como un imposible absoluto. No obstante, si se hubiese investigado el trasfondo de este proyecto comunista, se habría encontrado la explicación –e incluso la contra- a las conspiraciones, las conjuras y, en especial, la asociación velada que hay entre las acciones armadas de las guerrillas y las afrentas políticas, ideológicas y jurídicas que acosan continuamente la gobernabilidad.

4. Mal manejo del conflicto

Como consecuencia directa de la mala evaluación –pésimo diagnóstico- del conflicto, o del desconocimiento de lo que realmente estaba pasando y qué querían los grupos alzados en armas y sus aliados, se le ha dado un manejo desenfocado a la confrontación. Algunos gobiernos no hicieron nada, absolutamente nada; otros se dejaron jalonar por las mismas guerrillas -Betancur y Pastrana Arango- y adelantaron procesos que fueron unos lamentables fracasos que al final dejaron fortalecida a la contraparte y debilitado al Estado. Otros gobiernos –los de Barco y Gaviria- lograron inducir unos procesos exitosos con el M-19, el Quintín Lame, el Prt, una facción del Epl y una del Eln, grupos que a la postre abandonaron las armas³, pero con las Farc y el grueso del Eln no se logró ningún acuerdo⁴. En el gobierno de Álvaro Uribe se aplicó la Política de Seguridad Democrática, que fue una buena medida, pero como fue incompleta debido a que se limitó a emplear sólo la Fuerza Pública –siguiendo la pauta del diagnóstico equivocado- y no utilizó otros recursos para combatir a quienes arremeten contra el Estado, el conflicto no se superó.

Responder a las amenazas únicamente con el poder militar y policivo del Estado ha sido un error por cuanto los ataques van también contra los frentes político, diplomático, jurídico, social y económico, cuya defensa no se hace con armas. Y esos ataques producen dos efectos: por una parte, minan el prestigio moral de instituciones y personas y, por otra, se convierten en una invitación a

3 La mayor parte de los cabecillas que abandonaron las armas entraron a engrosar las filas de los que le hacen la guerra política al gobierno de turno.

4 Con estos grupos se han hecho varios intentos de diálogos para llegar a acuerdos de paz que han fracasado porque en esas ocasiones esas guerrillas han buscado someter al Estado sin abandonar las armas.

los grupos armados para que no paren el fuego de sus armas⁵. En otras palabras, esos ataques, que, por su contenido, por su forma, por su insistencia y por su frecuencia son verdaderas asechanzas, alimentan el conflicto y nutren a los violentos, que reciben esas insidias contra su enemigo como un respaldo a su causa sediciosa. Se deduce entonces que abrirles las puertas a las conjuras y no hacer nada contra ellas ha sido el error más craso en el manejo de la confrontación. Eso explica que todos los gobiernos, con excepción del de Uribe, le hayan entregado el conflicto a su sucesor en un estado más crítico de cómo lo recibieron. Es decir, los gobiernos salientes entregaron el conflicto a los gobiernos entrantes como si fuera un activo más de la vida nacional.

De la mala apreciación o el mal diagnóstico sobre lo que realmente genera y mantiene vivo el conflicto colombiano resultan las acciones equivocadas para tratar de acabarlo (los procesos de paz fallidos), o la lamentable decisión de dejar que transcurra, descargando el peso de la confrontación en la Fuerza Pública y comprometiéndola en una lucha que por varias razones ha resultado estéril. Veamos esas razones.

El conflicto es más político que militar; entonces, su estudio y el accionar deben hacerse más por los lados de lo político que de lo militar. La manera práctica de reducir la capacidad de acción de los violentos y, al mismo tiempo, incrementar la capacidad lícita de acción de los organismos de seguridad es legislando, implantando normas: sacando a flote actos legislativos, leyes, decretos, reglamentaciones, resoluciones, planes y otros. En este tema la situación ha sido paradójica. Las pocas veces que el Gobierno ha presentado proyectos de ley que favorecen al Estado, como el Estatuto Antiterrorista y la Ley 684/2001 sobre Seguridad y Defensa Nacional (cf. Congreso de Colombia, 2001, 2004), la Corte Constitucional, sin razón justificada, mata el instrumento (cf. Corte Constitucional, 2002). Del mismo tenor político son las políticas y estrategias que el gobierno de turno debe esgrimir para frenar los ataques a las instituciones, pero en esta materia no se ha hecho mayor cosa; la única herramienta utilizada durante todo el tiempo de la guerra ha sido la Seguridad Democrática, que terminó encasillada en el enfrentamiento armado, sin tocar otras aristas.

Al decidirse que el conflicto se manejaría con responsabilidad casi exclusiva de la Fuerza Pública se ha debido dotar a ésta de los debidos instrumentos políticos, jurídicos y económicos puesto que, por lo regular, el respaldo y los medios legales con que ha contado han sido insuficientes. Los apoyos económicos se mejoraron en el gobierno de Pastrana Arango y con la Política de Seguridad Democrática de Uribe⁶, pero otros instrumentos legales, diplomáticos y jurídicos nunca llegaron.

Aquí vale la pena afirmar que la Política de Seguridad Democrática ha sido una buena herramienta para enfrentar militar y policivamente a las organizaciones criminales. En sus ocho años de aplicación ha dado muy buenos resultados en la disminución de los índices de violencia, en la reducción de las tasas de criminalidad, en el significativo número de delincuentes dados de baja, capturados y desmovilizados, en la notable reducción de efectivos de las organizaciones al margen de la ley y en la recuperación de zonas que por mucho tiempo estuvieron bajo el yugo de los violentos. Asimismo, como fruto de los resultados anteriores, el país recobró su fe en las Fuerzas Armadas y volvió a tener confianza en las autoridades; también se revivió la inversión extranjera y mejoraron algunos índices económicos.

5 Las presiones que ONG y algunos políticos ejercen sobre el Gobierno para que abra espacios de diálogo o acepte propuestas de acuerdos humanitarios no tienen sentido distinto a buscarles reivindicaciones políticas y operativas a las guerrillas. Son propuestas sospechosas, malintencionadas.

6 Lo justo sería que las asignaciones al Sector Defensa, para efectos de equipamiento, se hicieran por el presupuesto regular anual y no por partidas especiales derivadas de bonos o de impuestos eventuales, como ha venido ocurriendo.

Sin embargo, esta Política no le devolvió la paz al país como se pensó en un comienzo. Fue concebida “para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y los desarrollos de las tres ramas del poder político, objetivos que se cumplirán mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común” (Gobierno de Colombia, 2003, p. 12). En la práctica, la concepción quedó corta; no se cumplió. Y no podía cumplirse porque no se elaboraron planes que empeñaran a entidades del Gobierno distintas a los organismos de seguridad a cumplir misiones relacionadas con la Seguridad Nacional o que complementaran la acción militar y policiva. (Algunas consejerías y dependencias orgánicas de la Presidencia atendieron temas específicos en forma muy limitada). Habiéndose convertido en un instrumento típico de reacción represiva, la Seguridad Democrática no podía llegar más lejos de donde llegó y por eso el grave problema colombiano sigue sin resolverse.

De otra parte, los gobiernos esperan salir del conflicto a través de diálogos que conduzcan a acuerdos de paz. Si los diálogos son propuestos por las guerrillas se corre el riesgo de caer en una celada, como ya ha ocurrido, y si los propone el Gobierno no se concretan porque ellas no aceptan las condiciones que se les pongan. El camino de los diálogos debe cerrarse por ahora hasta tanto se garantice sinceridad por parte del Eln y las Farc, y mientras éstos dependan del comunismo internacional, del Foro de Sao Paulo, sigan con el apoyo de gobiernos vecinos y hagan parte del proyecto que pretende meter a Colombia en el socialismo del siglo XXI, nunca van a ser sinceros. También deberían descartarse los famosos acuerdos humanitarios con los cuales, mediante la explotación del dolor ajeno, se busca oxigenar a las Farc. Las gestiones que en este sentido adelantan algunas personas –colombianas y colombianos que presuntamente buscan la paz– no son honestas.

Las acciones del Estado contra el narcotráfico y las bandas criminales también deben revisarse. A pesar de que se les asestan duros golpes, el problema no cede. Por supuesto que si se cambia la estrategia contra las guerrillas se logrará revertir su situación; paralelamente, se les romperá la crisma a las etapas vitales del narcotráfico, que son el cultivo de coca, marihuana y amapola y el procesamiento de estupefacientes. Sobre las otras etapas se están obteniendo éxitos que se podrán incrementar.

5. Falta de organización del Estado para enfrentar el problema

¿A qué se debe el mal manejo que el Estado –los gobiernos– le ha dado al conflicto interno? Simple y llanamente, a que nunca se ha contado con un organismo que como ente técnico, asesor del presidente, lidere y oriente las políticas de Seguridad Nacional. Es decir, un estamento que monitoree los problemas que desestabilizan al país, los analice y formule, en coordinación con las entidades del orden nacional, los planes, proyectos y programas cuya aplicación, con intervención de todo el Estado, entre a garantizar la vigencia de la seguridad y defensa nacional en todo el territorio. En términos reales, el problema más largo y cruel que ha tenido Colombia desde su independencia no se ha resuelto porque no se ha contado con un diagnóstico ni con una política de estado ni con planes y estrategias que cubran toda la problemática y comprometan a los estamentos oficiales en la solución definitiva del conflicto interno, y esto se debe a que en el organigrama del Estado no aparece un ente que recoja y procese lo que ocurre en materia de violencia y terrorismo y que con esa información analice, elabore y le dé curso a los instrumentos legales que enrumben las fórmulas de solución.

Entonces, la razón para que se haya improvisado tanto en algo tan trascendental para la vida del país como lo es su seguridad, es el hecho de no contar con una organización encargada exclusivamente

de diseñar una verdadera política y estrategia de Estado para enfrentar el fenómeno subversivo y el resto de amenazas. Cabe recordar, como se anotó en la *Introducción* de este análisis, que una nación logra su bien común cuando sus habitantes tienen satisfechas las metas de desarrollo y seguridad. En Colombia, todos los esfuerzos de los gobiernos se han encaminado a delinear y cumplir programas que mejoren las condiciones económicas y sociales del país, pero poco se hace para que la seguridad sea un hecho manifiesto en la vida de los colombianos.

La Figura 4 dibuja claramente lo que ocurre en Colombia. El desarrollo, adecuadamente atendido, y la seguridad, el otro fin supremo del Estado, completamente expósito: sin un nivel (consejo) de dirección y decisión; sin un nivel (departamento o consejería) de análisis, planeamiento y presentación de propuestas y proyectos; sin instrumentos de acción (Plan de Seguridad, Plan de Defensa y Estrategia Integral); y con un nivel de ejecución que únicamente emplea al sector defensa, siendo que la problemática exige el empleo de todo el Estado. En estas condiciones, se comprende que lo que se está haciendo es dejar que el conflicto se perpetúe⁷.



Figura 4. Organización existente para atender los fines del Estado.
Fuente: Original del autor.

Para efectos de suplir la deficiencia que plantea la Figura 4, es decir, la carencia de una organización que maneje los gajes del conflicto, se ha tratado de crear entes que se encarguen de este asunto, pero, como los esfuerzos han estado desenfocados, no se ha logrado el cometido. Por ejemplo, el Decreto Legislativo número 3398 de 1965 (Ministerio de Defensa Nacional, 1965), le dio vida al Consejo Superior de la Defensa Nacional, CSDN, órgano de decisión, pero no lo creó con un ente que planeara y estudiara el desenvolvimiento de la situación del país a cada momento; es decir, faltó el órgano de análisis y planeación que presentara las recomendaciones para decisión del Consejo. Este papel fue cumplido en forma parcial por una Secretaría Ejecutiva que se ubicó como dependencia del Comando General de las FF.MM., hecho que desarticuló la organización al dejar a aquella en un nivel

⁷ El Alto Asesor para la Seguridad Nacional, dependiente del Departamento Administrativo de la Presidencia, recientemente nombrado por el Presidente Santos, no llena en lo más mínimo el vacío que en esta materia se presenta (De las 'chuzadas' a la inteligencia, 2012, mayo 13).

subalterno. Más tarde, para obviar esta inconsistencia, se le dieron las funciones de la Secretaría Ejecutiva a la Consejería Presidencial de Defensa y Seguridad, pero, como se creó con otras misiones, el cometido de planeamiento específico de la defensa y seguridad del país ante el conflicto interno no se cumplió.

En el Artículo 20 del Decreto 1680 de 1991 (Gobierno de Colombia, 1991, 2000) se previó la asignación de funciones de Secretario Ejecutivo del Consejo Superior de la Defensa Nacional a un consejero o secretario de la Presidencia. Esto se cumplió designando al Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad, pero como esa Consejería era dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia, nuevamente se desubicó la Secretaría Ejecutiva del Consejo Superior de la Defensa Nacional con relación al nivel de éste. Además, las funciones asignadas a la Consejería para la Defensa y Seguridad dejaban en segundo plano el trabajo de diseño de las estrategias que pueden acabar con el conflicto interno. Trabajo que en la realidad nunca se ha realizado.

Igualmente, sin constituirse en entes de planeación en materia de defensa y en materia de seguridad, han venido funcionando otras organizaciones como el Consejo Nacional de Seguridad, al cual hace referencia, sin mayores detalles, el Artículo 22 de la Ley 52 de 1990 (Ministerio de Gobierno, 1990). Este Consejo se reúne eventualmente para atender situaciones críticas específicas, pero no contiene elementos de planeación, objetivos, metas por alcanzar ni análisis de situación.

Este estudio deja en claro que lo que se requiere hacer para encauzar la defensa de la nación frente a las amenazas actuales no lo puede hacer ninguna de las entidades existentes. Unas, por la misión que cumplen; otras, por el estatus en que se mueven; otras, por falta de capacidades y facultades; otras, por estructura organizacional, y todas, porque el objetivo que persiguen es distinto al que se necesita. Por ejemplo, las consejerías y dependencias de la Presidencia son subalternas del Departamento Administrativo, circunstancia que las limita y les quita capacidad de coordinación con ministerios y departamentos administrativos. El Ministerio de Interior, aunque es el encargado de formular las políticas del gobierno en materia de orden público interno, en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional, y de formular, coordinar, evaluar y promover las políticas, estrategias y la utilización de medios alternativos de solución de conflictos, no tiene la contextura para realizar las labores concretas que reclama la Seguridad Nacional. Por su parte, el Ministerio de Defensa, a pesar de contar con un Viceministerio de Asuntos Políticos y Temática Internacional, tiene un radio de acción limitado; no cuenta con la dimensión política que se necesita para el planeamiento de la Seguridad Nacional, en el que deben comprometerse todos los organismos oficiales que se requieran. De otra parte, ninguna entidad oficial le presta atención a misiones adicionales, así sean trascendentes. Por experiencia se sabe que las instituciones y sus empleados se dejan envolver por la rutina y cualquier trabajo adicional lo dejan inconcluso o lo hacen a medias.

Ahora bien, si se quiere lograr la paz, es forzoso crear un ente que maneje la Seguridad en las mismas condiciones que el Departamento Nacional de Planeación⁸ maneja el Desarrollo, y organizar un Consejo de Seguridad equivalente al CONPES.

En resumen, los asuntos atinentes al orden público y, aún, a los procesos de paz, se han manejado en forma intuitiva, sin acogerse a nada que garantice los resultados. En esta materia, la mayor parte de los países cuenta con un organismo -unos dentro de la organización de la Presidencia, otros con

⁸ Por supuesto que para manejar la Seguridad Nacional en la forma que aquí se esboza no se requiere un organismo con la infraestructura, la estructura organizativa y burocrática del Departamento Nacional de Planeación. Es suficiente una planta de funcionarios igual o menor a la que tuvo la Consejería de Defensa y Seguridad a principios de los noventa. Incluso, puede pensarse en una organización transitoria, constituida por funcionarios en comisión, procedentes de organismos que tengan injerencia en los proyectos de Seguridad Nacional.

categoría ministerial- que orienta permanentemente todos los asuntos atinentes a la seguridad y defensa del Estado, evitando así los procedimientos que atienden con prelación intereses ajenos a los intereses nacionales, o que se obre en forma irreflexiva, como ha venido sucediendo en Colombia. Dada la crítica y larga situación de violencia que vive el país, es urgente que el gobierno actual piense en organizar un ente que le dé un manejo adecuado al campo de la seguridad.

6. Carencia de políticas, estrategias y planes que conduzcan al término de la confrontación

Es obvio que si no hay quien elabore planes, éstos no aparecen. Por esa razón, no existen hojas de ruta que determinen hacia dónde debe ir el país en materia de seguridad nacional. Solamente se ha elaborado la Política de Seguridad Democrática. La elaboró el Ministerio de Defensa, lo que en sí constituye una estrategia, y los planes de operaciones que elaboran y ejecutan las Fuerzas Militares en sus distintos niveles. No ha habido planes que comprendan y contrarresten los distintos sistemas de ataque al Estado y que además comprometan a las instituciones que en una u otra forma deben intervenir en las soluciones.

El principal instrumento que podría crearse para atender la problemática subversiva y narcotraficante es una Política de Estado que se desprendería de una Ley de Defensa y Seguridad⁹, de carácter estatutaria, que sirva también para organizar el campo de la seguridad, fijando los niveles de responsabilidad que aparecen en la Figura 4. El desarrollo de esa Ley le daría entonces vida al organismo llamado a recoger y procesar información, analizar las situaciones y elaborar proyectos entre los cuales estaría una estrategia integral que abarque acciones sobre todas las estratagemas de la problemática, más la elaboración de planes independientes de seguridad y defensa. Una Política de Estado debe comprometer en forma permanente a todo el Estado en el cumplimiento de los instrumentos y las políticas que se emitan en función de lograr la paz. La Ley de Defensa y Seguridad que se expida podría convertirse en un modelo de Seguridad y Defensa Nacional como el que aparece en la Figura 5.



Figura 5. Modelo político estratégico.

Fuente: Original del autor.

⁹ En los últimos años se han elaborado varios proyectos de Ley de Seguridad y Defensa, pero ninguno ha llenado las expectativas.

7. ¿Por qué no se ha dado término al conflicto interno?

Para responder este interrogante, se identificaron ocho situaciones problemáticas que explican por qué el conflicto no ha sido resuelto (véase Tabla 1), teniendo en cuenta factores inherentes al fenómeno, tales como: incongruencias, razón, causa, errores, consecuencias y responsables: (1) evaluación errónea: deficiente apreciación del conflicto por parte de los gobiernos, dejando por fuera del análisis componentes cruciales distintos de los grupos armados, así como diversas formas de agresión; (2) manejo equivocado: algunos gobiernos no hicieron nada, otros tomaron un camino equivocado y otros asumieron medidas incompletas, como fue el caso de la seguridad democrática; (3) respuesta parcial del Estado de carácter militar y policivo: ha sido un error, por cuanto los ataques van también contra los frentes político, diplomático y jurídico, cuya defensa no se hace con armas; (4) respaldo insuficiente: el Estado le ha dejado la responsabilidad del conflicto exclusivamente al sector defensa, sin bridarle los apoyos políticos, jurídicos y económicos necesarios; (5) desarticulación estatal ante un enemigo común: los enfrentamientos entre las ramas del poder público y entre distintos estamentos han impedido una solución integrada del conflicto; (6) ambivalencia del sector privado: diferentes opiniones, criterios, impresiones y apreciaciones de entes del sector privado que hacen prevalecer sus propios intereses, estimulan la subsistencia de grupos armados ilegales y del proceso subversivo en general; (7) doble juego: algunos políticos alineados aparentemente con la democracia, por su verdadera ideología sirven a los intereses de quienes buscan cambiar el régimen; (8) Injerencia externa: el apoyo y la protección de la izquierda internacional y de gobiernos vecinos a las guerrillas colombianas estimulan la continuación del conflicto. Si se piensa acabar con la confrontación interna, estos ocho puntos hay que superarlos. Para ello, se precisan estudios detallados y soluciones integrales que comprometan todos los recursos del Estado (véase Tabla 2).

Tabla 1. *Análisis del conflicto interno.*

	1 EVALUACIÓN ERRÓNEA	2 MANEJO EQUIVOCADO	3 RESPUESTA PARCIAL	4 RESPALDO INSUFICIENTE	5 DESARTICULA- CIÓN ESTATAL	6 AMBIVALENCIA SECTOR PRIVADO	7 JUEGO DOBLE	8 INJERENCIA EXTERNA
INCOGRUENCIA	El conflicto nunca ha sido evaluado en su exacta dimensión, circunstancia que ha impedido buscarle solución.	Con excepción de los dos gobiernos de Álvaro Uribe, siempre faltó voluntad política y decisión gubernamental para acabar con el conflicto.	Se responde a los ataques del conflicto sólo con el poder militar y policivo del Estado, pese a que las amenazas también son de orden político, diplomático, económico y social.	La responsabilidad del conflicto se deja exclusivamente al sector defensa.	Desarticulación y enfrentamiento entre las ramas del poder público y entre distintos estamentos, lo que ha dificultado una solución integrada del conflicto interno, p. e., el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia.	Diferentes opiniones, criterios, impresiones y apreciaciones de entes del sector privado estimulan la subsistencia de grupos armados ilegales y del proceso subversivo en general.	El juego doble de algunos políticos, quienes matriculados en partidos tradicionales, emplean las mismas cartas de los grupos armados.	El apoyo y la protección de la izquierda internacional y de gobiernos vecinos a las guerrillas colombianas.
RAZÓN	Aceptar la conspiración subversiva contra el Estado como una expresión política lícita.	Desconocimiento de la situación reinante y de las verdaderas intenciones de las amenazas por parte de gobernantes y altos funcionarios.	Considerar que sólo hacen daño los grupos armados y no quienes los apoyan y conspiran contra el Estado. Los gobiernos no han medido el peligro para Colombia que el proceso subversivo cuente con respaldo internacional.	Pasar el conflicto a una tercera o cuarta prioridad, entre las necesidades del país, siendo la paz indiscutiblemente la primera de ellas.	Interés político e ideológico de algunos funcionarios de que el conflicto no se acabe, para que la izquierda no pierda la oportunidad de asumir al poder.	Los partidos y movimientos políticos, por el afán de llegar al poder, asumen posiciones que favorecen la subversión. En la misma forma, por intereses mediáticos o de otro orden, se termina ayudando al proceso subversivo.	El oportunismo de algunos políticos con ideologías de izquierda que ven más promotor escalador posiciones desde otras corrientes políticas.	La existencia de un proyecto regional de imponer gobiernos de izquierda, con la participación de las guerrillas colombianas.

CAUSA	Menosprecio de las distintas formas de ataque al Estado y desestimación del poder de agresión combinada del componente armado, con el componente conspirador.	Falta de voluntad política y decisión gubernamental para darle término al conflicto.	Conformismo de la clase dirigente con la situación de violencia que viven algunas regiones. Aceptar la existencia de grupos ilegales y conjuras contra el Estado de derecho. Descuido oficial al no frenar la injerencia comunista en los asuntos internos del país.	Despreocupación y abulia estatal, por el más grave problema del país desde 1962.	Actitudes y comportamientos ambiguos de algunos funcionarios en relación con el conflicto interno. Presencia de infiltraciones y penetraciones de gente de extrema izquierda en estamentos oficiales.	La lucha por el poder político del Estado deja en segundo plano la búsqueda de la paz.	La estrategia de la izquierda política para avanzar hacia sus metas.	Falta de políticas y acciones del Estado para impedir intervenciones externas en asuntos internos.
ERRORES	Omitir el estudio detallado del más letal y costoso problema de Colombia en los últimos 50 años.	Dejarle la iniciativa a las amenazas, así como también favorecer su crecimiento y desarrollo.	Cederle espacio al proceso para que avance en sus metas, se mantenga vigente y siga atacando al Estado. No hacer nada en el orden diplomático en los organismos y países con algún tipo de influencia en el exterior.	Considerar que darle la responsabilidad del conflicto a la Fuerza Pública es suficiente acción del gobierno.	Falta de percepción de los funcionarios sobre la conspiración que hay detrás de los comportamientos de algunos funcionarios del Estado en el manejo del conflicto interno.	Considerar que todo se hace dentro del marco de la democracia, cuando en ocasiones se pisan terrenos de conjura.	La permisividad de algunos partidos del uso de estructuras para fines distintos a sus postulados.	Descuido oficial sobre la materia.
CONSECUENCIA	No encontrarle fórmula de solución a la problemática.	Agravamiento progresivo del conflicto, a raíz del crecimiento y fortalecimiento de los grupos armados.	El conflicto continúa, porque sólo se ataca uno de los distintos componentes de la agresión. Cederle el espacio a la subversión para que desprestigie las instituciones del Estado.	Se hace inocua la relación oficial contra los grupos armados, por falta de apoyos económicos y medidas políticas y jurídicas que refuerzan el accionar de la Fuerza Pública.	Presentación de enfrentamientos institucionales que favorecen la prolongación del conflicto.	Persistencia del conflicto por el resquebrajamiento que se le ocasiona al Estado desde sus propias estructuras.	Por este conducto el proceso subversivo se fortalece.	Posibilidad de matricular a Colombia en la tendencia latinoamericana de gobiernos de izquierda.
RESPONSABLES	El Estado en general ni el Gobierno Central ni las otras ramas del poder público ni el sector privado han considerado el grave daño que a la estabilidad del país le han hecho las conjuras políticas y las falsas denuncias.	Las administraciones desde la del Presidente Valencia hasta la del Presidente Pastrana Arango. La administración Uribe cambió la curva de descomposición que se traía.	Todas las administraciones. La Política de Seguridad Democrática le puso énfasis a combatir los grupos armados, pero dejó indemnes las otras formas de lucha. Ninguna administración ha empleado el sector de las relaciones internacionales para la defensa del país en el exterior.	El Estado en general y los gobiernos en particular, al no buscar y proponer instrumentos que fortalezcan a la Fuerza Pública en su enfrentamiento ante las amenazas.	Las tres ramas del poder público y varios estamentos e instituciones que se enfrentan entre sí.	Los partidos y movimientos políticos, la Iglesia Católica, los medios de comunicación y en particular algunos periodistas.	Los partidos y movimientos políticos que no perciben el manipuleo de que son objeto.	Los gobiernos por no tomar medidas políticas y diplomáticas al respecto.

Fuente: Original del autor.

Tabla 2. Propuestas para una posible solución del conflicto interno.

	1 EVALUACIÓN ERRÓNEA	2 MANEJO EQUIVOCADO	3 RESPUESTA PARCIAL	4 RESPALDO INSUFICIENTE	5 DESARTICULA- CIÓN ESTATAL	6 AMBIVALEN- CIA SECTOR PRIVADO	7 JUEGO DOBLE	8 INJE- RENCIA EXTERNA
INCONGRUEN- CIA	El conflicto nunca ha sido evaluado en su exacta dimensión, circunstancia que ha impedido buscarle solución.	Con excepción de los dos gobiernos de Álvaro Uribe, siempre faltó voluntad política y decisión gubernamental para acabar con el conflicto.	Se responde a los ataques del conflicto sólo con el poder militar y policivo del Estado, pese a que las amenazas también son de orden político, diplomático, económico y social.	La responsabilidad se deja exclusivamente al sector defensa.	Desarticulación y enfrentamiento entre las ramas del poder público y entre distintos estamentos, lo que ha dificultado una solución integrada del conflicto interno, p. e., el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia.	Diferentes opiniones, criterios, impresiones y apreciaciones de entes del sector privado estimulan la subsistencia de grupos armados ilegales y del proceso subversivo en general.	El juego doble de algunos políticos, quienes matriculados en partidos tradicionales, emplean las mismas cartas de los grupos armados.	El apoyo y la protección de la izquierda internacional y de gobiernos vecinos a las guerrillas colombianas.

<p>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</p>	<p>Fortalecer la Política de Seguridad Democrática, mediante el planeamiento de una Estrategia Integral que contemple todos los aspectos que directa o indirectamente inciden en el conflicto y que, además, comprometa en las soluciones a todos los medios y recursos oficiales que se requieran para darle término a la confrontación.</p>	<p>Desarrollar la Estrategia Integral en forma tal que todo el sector oficial se comprometa a rescatar la seguridad del país y garantizar el desarrollo, no solo con acciones militares sino con normatividad política, programas sociales, proyectos económicos y demás que se necesiten para lograr la paz, lo que significa ampliar el espectro de la Seguridad Democrática.</p>	<p>Lograr acuerdos y compromisos entre las ramas del poder y estamentos oficiales para acometer acciones integrales en contra de la violencia.</p>	<p>Elaborar una estrategia de comunicación y difusión de las políticas y decisiones relacionadas con el conflicto interno, que ayude a evitar desvíos tendenciosos de la realidad nacional.</p>	<p>Desarrollar en el exterior una estrategia específica contra la desinformación, la tergiversación de la realidad del conflicto y el apoyo o respaldo a las organizaciones subversivas.</p>
<p>ACCIÓN RECOMENDADA</p>	<p>Convertir la Política de Seguridad Democrática en Política de Estado mediante la elaboración de una Ley de Seguridad y Defensa que organice el campo de la Seguridad Nacional, creando un nivel de dirección y decisión (Consejo Superior de la Defensa Nacional) y un nivel de análisis y planeamiento (Departamento de Seguridad y Defensa). Esta Ley debe contemplar los siguientes documentos: 1) una Estrategia Integral que comprenda un diagnóstico completo de la realidad nacional y con esa base se diseñen soluciones sustentadas en programas políticos, diplomáticos, jurídicos, sociales, económicos y tecnológicos; 2) un Plan de Seguridad que, involucrando todos los recursos necesarios, garantice el restablecimiento y mantenimiento del orden público en el país; 3) un Plan de Defensa Nacional que prepara la Nación para enfrentar con éxito amenazas externas.</p>				

Fuente: Original del autor.

Conclusión

Colombia quiere salir del conflicto, y sus representantes, los gobernantes y autoridades en general, ofrecen darle término a la confrontación pero no hacen lo que tienen que hacer para lograrlo. Y lo que hacen no va en la dirección de lo que dicen. No se suben al bus que lleva a la paz. El manejo que se le ha dado al conflicto colombiano puede asimilarse al tratamiento que se le da a una persona que padece una grave enfermedad, pero los médicos no disponen hacer los exámenes que los conduzca a una prescripción exacta del mal, de modo que les permita adelantar el proceso médico preciso que demanda el enfermo. Es decir, los médicos no se preocupan por ir más allá en la investigación del caso, y se contentan con aplicar siempre los mismos calmantes que a veces hacen ceder un poco la enfermedad pero que al rato vuelve a aparecer y el paciente sigue igual. Al Estado colombiano le pasa lo mismo que a la persona de esta semejanza. El Estado sabe que el grave problema del conflicto tiene remedio si toma la acción apropiada al respecto, pero no la toma: ni define el problema, ni se organiza para solucionarlo, ni planea solucionarlo, ni aplica la solución adecuada. Sólo cuenta con paliativos como la Política de Seguridad Democrática o el empleo exclusivo de la Fuerza Pública, instrumentos que han probado que solos no solucionan el problema. Se requieren muchos más componentes.

Ahora bien: del conflicto colombiano no hemos salido porque ha sido mal evaluado, y, como ha sido mal evaluado, el manejo que se le ha dado ha sido equivocado, y el manejo ha sido equivocado porque tampoco se cuenta con una estructura organizativa que oriente las soluciones, y como no ha habido un ente que oriente las soluciones, no se han elaborado planes que conduzcan al término del conflicto.

Las deficiencias en el manejo del conflicto interno colombiano expuestas en el presente análisis son una realidad innegable. Quizás los rumbos expuestos en este trabajo, como aproximaciones a las fórmulas de solución, no sean suficientes en sí mismos para lograr lo que se persigue, aunque sí pueden ser un buen punto de partida de políticas y estrategias exitosas que permitan alcanzar las metas de convivencia pacífica que desde hace mucho tiempo reclama el país.

Bibliografía

1. Congreso de Colombia (2001). *LEY 684 DE 2001* (agosto 13; por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones). Bogotá: el autor.
2. Congreso de Colombia (2004). *Estatuto antiterrorista* (texto definitivo al proyecto de ley estatutaria numero 176 de 2004 Senado, 211 de 2004 Cámara. Aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 13 de mayo, por medio de la cual se desarrolla el Acto Legislativo número 2 de 2003). Bogotá, D. C.: el autor.
3. Corte Constitucional (2002). *Sentencia de Constitucionalidad n° 397/02 de Corte Constitucional, 22 de Mayo de 2002* (Ley 684 de 2001. Sistema de seguridad y defensa nacional. Estados de excepción. Vicios de procedimiento. Reserva de ley estatutaria. Cosa juzgada constitucional absoluta). Bogotá, D. C.: el autor.
4. Gobierno de Colombia (1991). Decreto 1680 de 1991 (por el cual se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Derogado por el Decreto 2719 de 2000). Presidencia de la República. Bogotá, D. C.: el autor.
5. Gobierno de Colombia (2000). Decreto 1680 de 1991 (por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República). Presidencia de la República. Bogotá, D. C.: el autor.
6. Gobierno de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, D. C.: el autor.
7. Gobierno de Colombia, Ministerio de Gobierno (1990). Ley 52 de 1990 (por la cual se establece la estructura orgánica Marco del Ministerio de Gobierno; se determinan las funciones de sus dependencias, se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias). Bogotá, D. C.: el autor.
8. Ministerio de Defensa Nacional (1965). Decreto 3398 de 1965 (por el cual se organiza la defensa nacional. Adoptado como Norma permanente por la Ley 48 de 1968). Bogotá, D. C.: el autor.
9. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1990). *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1990: Concepto y medición del desarrollo humano*. New York: PNUD.

Cibergrafía

10. Piedad Córdoba, primera destituida por 'farcpolítica' (2010, septiembre 27). El Espectador.com
11. Samper Pizano, Daniel (2010, octubre 3). Un Procurador sin Piedad ni justicia. El Tiempo.com
12. De las 'chuzadas' a la inteligencia (2012, mayo 13). Revista Semana.com