

**EL TERRORISMO EN COLOMBIA: REVISIÓN CONCEPTUAL Y SU  
TRATAMIENTO DESDE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD ENTRE EL  
2019 Y 2022**

MARIBEL POSADA LÓPEZ

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DE CIENCIAS POLÍTICAS  
MEDELLÍN

2021

**EL TERRORISMO EN COLOMBIA: REVISIÓN CONCEPTUAL Y SU  
TRATAMIENTO DESDE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD ENTRE EL  
2019 Y 2022**

MARIBEL POSADA LÓPEZ

Trabajo de grado para optar al título de Ciencias Políticas

Asesor

JORGE ANDRÉS RICO ZAPATA

Magíster en Estudios Políticos

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DE CIENCIAS POLÍTICAS  
MEDELLÍN

2021

## CONTENIDO

Introducción .....	1
1. Capítulo 1.	
Desenredando el concepto.....	2
1.2. Conociendo la estrategia.....	4
1.3. El caso colombiano: el concepto y la estrategia .....	7
2. Capítulo 2.	
El narcoterrorismo, la evolución de una amenaza silenciosa.....	10
2.2. El fin de la asimetría de fuerzas.....	14
2.3. El debilitamiento del discurso insurgente y el cese de la guerra convencional.....	18
3. Capítulo 3.	
El terrorismo expuesto en la insurgencia.....	19
Conclusión	
El inicio del terrorismo es el fin de la insurgencia.....	25

## **Resumen**

Las condiciones de seguridad en Colombia dependen de la interacción entre los múltiples actores y contextos socio-económicos de las múltiples regiones del país, entre estos, el conflicto armado y la guerra contra el narcotráfico que traen consigo dinámicas que han afectado irremediamente la seguridad física y mental de los colombianos. Dentro de estos dos ejes –el conflicto armado y el narcotráfico- se han presentado actos de terrorismo contra la población civil. El siguiente trabajo busca analizar la conceptualización del término terrorismo a través de los enunciados de múltiples autores contemporáneos, la evolución del término en el contexto colombiano y las acciones contraterroristas que los gobiernos desde el inicio del siglo XXI han realizado. Sumado a esto, se evalúa la aplicación del término en la política de Defensa y Seguridad del presidente Iván Duque Márquez (2019-2022), teniendo en cuenta los cambios y las amenazas que se han presentado, así como los retos a los que el gobierno y la población colombiana se encuentran expuestos.

*Palabras clave:* Terrorismo, Conflicto Armado, Colombia, Narcotráfico, Guerrilla.

## **Abstract**

Security conditions in Colombia depend on the interaction between the multiple actors and socio-economic contexts of the different regions of the country, including the armed conflict and the war against drug trafficking, which bring with them dynamics that have irremediably affected the physical and mental security of Colombians. Within these two axes -the armed conflict and drug trafficking- acts of terrorism against the civilian population have occurred. The following work seeks to analyze the conceptualization of the term terrorism from the statements of multiple contemporary authors, the evolution of the term in the Colombian context and the counter-terrorist actions that governments have carried out since the beginning of the 21st century. In addition to this, the application of the term in the Defense and Security policy of President Iván Duque Márquez (2019-2022) is evaluated, taking into account the changes and threats that have occurred, as well as the challenges to which the government and the Colombian

population are exposed. *Key words:* Terrorism, Armed Conflict, Colombia, Drug Trafficking, Guerrilla.

## INTRODUCCIÓN

### **El terrorismo como concepto y estrategia**

Para efectos del presente trabajo no se hablará de nuevo terrorismo, terrorismo viejo o terrorismo tradicional, ya que en concordancia con Laqueur "no ha habido "terrorismo" en sí, sino diferentes terrorismos" (p.79), no es prudente considerar que las tácticas y estrategias usadas en lo contemporáneo se alejan de las tácticas de los inicios de los actos de terror de siglos atrás, más que considerar que existe un nuevo terrorismo más violento es pensar que "ha evolucionado y cambiado con el tiempo, como muchas otras cosas" (Spencer, p.25). Lo permanente es que el objetivo de la estrategia per se tiene una finalidad política, ya sea basados en ideologías de izquierda, derecha o religiosos, la definición debe aplicar tanto al terrorismo ejercido por *Al-qaeda* como al terrorismo de IRA.

En las siguientes páginas se dará a conocer las anotaciones que los académicos han desarrollado frente a los conceptos de terrorismo e insurgencia que a partir de la segunda mitad del siglo veinte se han presentado como homólogos, generando confusión y posibles lecturas apresuradas de los conflictos, este capítulo se realiza con el fin de generar bases contextuales y conceptuales para más adelante dar lectura al caso colombiano, un conflicto único en su especie, en la segunda parte se explorará la respuesta gubernamental colombiano al fenómeno, exponiendo los casos que fueron considerados como actividades terroristas, y finalmente, se observa en una tercera parte los retos y amenazas que para el año 2021 el contexto colombiano presenta.

## CAPÍTULO 1

### Desenredando el concepto

El término terrorismo es un concepto frente al cuál hasta la fecha no se ha presentado una definición internacionalmente aceptada, dónde académicos, países y organizaciones internacionales difieren frente a los aspectos que caracterizan el terrorismo, lo cual dificulta la creación de una definición que capture las dinámicas y objetivos del concepto. En términos generales, autores como Laqueur, Hoffman y Walzer expresan la necesidad de realizar investigaciones académicas que busquen más allá de la existencia o inexistencia de la moralidad dentro de los actos terroristas.

Muchos académicos han enfocado sus investigaciones en encontrar correlaciones entre variables que pueden caracterizar las razones por las que existen fenómenos terroristas en determinados países, tales como: la inequidad, la inestabilidad política, cambios abruptos en la economía, gobiernos de extrema derecha o izquierda, sin embargo, dichas investigaciones han caído en no tener en cuenta el contexto específico del país o las motivaciones políticas de los grupos. En este sentido identificar patrones que puedan servir como características unificadoras para generar una definición acorde a las dinámicas históricas y modernas de los grupos terroristas es el punto de sus investigaciones. Dentro de estas Laqueur (1977) resalta el hecho de que los grupos que realizan actos terroristas “no buscan el beneficio personal y siempre se oponen al statu quo” (p.1) sin embargo, el autor aclara que esto no quiere decir que las finalidades políticas de estos grupos sean altruistas, como expresa, “el idealismo y el interés puede coincidir”.

Ariel Merari contempla en Historia del terrorismo (2007) la connotación emocional negativa que el término ha adquirido, más que una descripción de una actividad se ha utilizado peyorativamente en discursos políticos y medios de comunicación para generar descontento. En este capítulo el autor busca analizar el término desde un enfoque técnico, expresa que concertar en una definición de terrorismo es más útil para fines lingüístico que para entender el fenómeno *per se*. En este, explica “la necesidad de

diferenciar entre las múltiples condiciones de violencia y distinguir los diversos modos de conflictos” (p. 13) para ello, hace la distinción entre la aplicación del término en tres casos, la violencia ejercida por los estados hacia los ciudadanos, entre naciones y, de los grupos insurgentes hacia los gobiernos. A su vez, analiza diferentes autores y resalta tres características que se convierten en un común denominador dentro de las definiciones de los académicos, primero, el uso de la violencia, segundo, objetivos Políticos y tercero, la intención explícita de generar miedo en la población, sin embargo, dichas características son insuficientes para generar una definición completa, ya que no hacen una distinción entre terrorismo y otras formas de violencia dentro de un conflicto, como las guerrillas o la guerra convencional. En su análisis, Merari (2007), expresa preocupación en el uso del término como un sinónimo aplicable a todo tipo de guerra, como la nuclear, la convencional o la guerra de guerrillas.

Simplemente se convierte en un sinónimo de intimidación violenta en un contexto político y se reduce así a un término poco halagador, que describe un aspecto feo de los conflictos violentos de todos los tamaños y formas, llevados a cabo a lo largo de la de la historia de la humanidad por todo tipo de regímenes. (p. 16)

En este orden de ideas, se considera que si bien el fenómeno presenta motivaciones políticas no puede asimilarse como iguales los contextos en los que se han cometido actos contra la población, por ejemplo, un ataque nuclear como el de Hiroshima de 1945 perpetrado por un estado, con el objetivo de debilitar a otro no cuenta con las mismas características y contexto a el ataque de gas Sarín en el metro de Tokyo de 1995, o las emboscadas de IRA durante la guerra Irlandesa de Independencia. Si bien, los anteriores ejemplos cuentan con las tres características mencionadas previamente -Uso de la violencia, finalidad política y, crear miedo en la población- dejan un amplio rango y manipulación de lo que podría ser o no ser un acto terrorista.

Una definición mencionada y aceptada por diferentes autores es la definición dada por Departamento de Estado de Estados Unidos (EEUU) en “patrones de terrorismo global” de 1989, en esta consideran que “el "terrorismo" es la violencia premeditada y políticamente motivada contra objetivos no combatientes, grupos subnacionales o agentes estatales clandestinos, normalmente con la intención de influir en un público”.



(p.5). Así las cosas, es necesario aclarar las dinámicas que no hacen parte del terrorismo, para tener una aproximación más cercana de lo que sí engloba la anterior definición.

## **1.2. Conociendo la estrategia**

En *Historia del terrorismo*, Merari, hace una diferenciación entre la violencia ejercida por Estados y por ciudadanos, en la primera, expresan como la violencia entre estados puede dividirse en dos, estados contra otros estados dónde se hablaría de los tipos convencionales de guerra y estados contra ciudadanos, dónde el uso de la fuerza contra los civiles se divide en dos también, las leyes y el uso de la violencia para intimidar o aterrorizar a los ciudadanos para prevenir que se opongan al *status quo*. Ahora, en la violencia ejercida por ciudadanos se encuentran dos divisiones pertinentes, en la primera, describen la violencia entre ciudadanos que generalmente no se encuentra motivada por objetivos políticos, sino, personales, así como raciales, ideológicos o sociales y en la segunda, se encuentra la violencia ejercida por los ciudadanos contra el estado, esta es importante ya que de acuerdo a su organización- espontanea u organizada- se puede identificar si se trata del fenómeno de la insurgencia. Referirse a la insurgencia es un pilar del análisis de Merari, ya que su enfoque no se basa en el terrorismo ejercido por los estados, sino, por los ciudadanos.

La insurgencia puede encontrarse de múltiples formas, revolución, *coup d'etat*, guerra de guerrillas, terrorismo y disturbios. Entender el terrorismo como una estrategia de insurgencia amplía el espectro de comprensión del uso de la violencia dentro de los grupos con fines políticos, y a su vez detalla y permite observar que no todas las estrategias de insurgencia están asociadas al terrorismo, sin embargo, estas formas de insurgencia no son excluyentes, por ejemplo, dentro de la guerra de guerrillas se ha utilizado abiertamente el terrorismo como estrategia de control y manipulación política, así mismo, equivocadamente ambos términos- guerrilla y terrorismo- han sido utilizados como sinónimos, generando confusión y connotaciones negativas sobre la guerra de guerrillas, "Incluso más recientemente, el término "terrorismo" -como el de "guerrilla"- se ha utilizado en sentidos diferentes que casi carece de significado, abarcando casi cualquier acto de violencia, y no necesariamente político" (Merari, 2007, p. 25). Las estrategias y los fines de los grupos guerrilleros se caracterizan por ser en espacios

rurales, como explica Walzer (1977) sus miembros son locales y buscan ejercer control sobre el territorio, usualmente nacen a raíz de inconformidades sociales y económicas que afectan a determinada población del territorio.

Las guerras de guerrillas se caracterizan por ser guerras de larga duración, poca intensidad y estrategias similares a el *blitzkrieg*, dónde los ataques son planeados y determinados en debilitar al bando opuesto, a través de sabotajes o emboscadas, también cortar las líneas de comunicación y suministros, los enfrentamientos directos no hacen parte de sus estrategias debido a que usualmente tienen un menor pie de lucha además de recursos limitados. Así mismo, pensadores como Mao Zedong consideran que la guerra de guerrillas es una fase de construcción para lograr, más adelante igualar el pie de lucha del ejército y dar paso a una guerra convencional. Un ejemplo de las guerras de guerrilla es Irish Republican Army (IRA) que promocionó un nacionalismo ideológico fuerte y comenzó sus campañas militares con pocas unidades, entrenándose y armándose entre ellos mismos, “cada unidad tuvo que hacer esto por su cuenta, antes de que pudiera pensar en emprender cualquier operación militar reconocible, y para muchas unidades, el aseguramiento de las armas era el fin de la actividad revolucionaria” (Townshend, 1979, p.325), a pesar de la irregularidad y distancia entre las unidades, IRA exitosamente generó canales y formas de comunicación que permitían realizar ataques organizados y tener unidades de lucha de tiempo completo. Entre sus tácticas bloqueaban caminos, realizaban emboscadas, y disparaban mulas de transporte. Su finalidad, como expresa el *An T-Oglách* era “destruir al enemigo como una fuerza militar efectiva”. (p.338). En la estrategia de guerrillas, “utilizan el terreno a su favor, se mezclan con la población o, a veces, lanzan sus ataques desde los países vecinos” (Merari, 2007, p.30).

La estrategia de control territorial de las guerrillas podría ir en contravía en caso de utilizarse tácticas terroristas, ya que estas generarían temor y resentimiento dentro de la población hacía el movimiento, afectando su credibilidad y finalidad, ya que su objetivo no puede ir en contra de la población, sin embargo, estos actos eran cometidos hacia personas específicas “secuestraron y asesinaron a determinadas personas a las que culpaban de la explotación económica o de la represión política para atraer la atención

hacia ellos y sus causas” (Hoffman,1997 p. 46). Sumado a las diferencias, el tipo de armamento expuesto por Merari (2007) aportaría al tipo de impacto que ambos grupos buscan realizar “mientras que las guerrillas utilizan principalmente armas de tipo militar ordinarias como rifles, ametralladoras, morteros e incluso artillería, las armas terroristas típicas incluyen bombas caseras, coches bomba y sofisticados dispositivos de presión barométrica diseñados para explotar a bordo de aviones en pleno vuelo” (p.25).

A demás de diferenciar la artillería que utilizan, dentro de las tácticas comunes de los grupos terroristas, estos “colocan cargas explosivas en lugares públicos, asesinan a opositores políticos, llevan a cabo asaltos con armas ligeras contra el público en general, y toman rehenes mediante el secuestro o atrincherándose en edificios”. (Merari, 2007, p.31)

Al establecer diferencias claras entre las guerrillas y los grupos terroristas en cuanto táctica, finalidad e ideología, ¿por qué se han utilizado ambas estrategias como homólogos? Por un lado, los grupos terroristas usualmente se autodenominan grupos nacionales de liberación, o luchadores contra cualquier tipo de opresión ya sea económica, religiosa, imperialista o social; pueden darse dos situaciones, en la primera, están cargados de contenido ideológico y utilizan el terrorismo como su estrategia, “por lo general, el terrorismo sólo se utilizaba de forma marginal, ya sea como desencadenante de la acción o para enviar el mensaje de que el adversario era vulnerable incluso detrás de los muros de su fortaleza” (Chaliand, 2007, p.214), o en la segunda utilizan la liberación nacional como una fachada para realizar crímenes. Esto no quiere decir que los grupos de liberación nacional de forma exclusiva recurran al terrorismo como única estrategia, en palabras de Merari, (2007) “algunos grupos insurgentes son a la vez terroristas y luchadores por la libertad, otros son una cosa o la otra, y otros no son ninguna de las dos cosas”. (p.27), por otro lado, políticos locales usualmente realizan campañas mediáticas en contra de los grupos de liberación nacional al difuminar la diferencia entre la estrategia y la finalidad.

Bajo la misma dinámica, la estrategia de terrorismo con fines políticos puede pasar a un segundo plano dependiendo de las finalidades del grupo que comete un crimen *per se*, por ejemplo, el Departamento de Estado de los EEUU configura dentro de sus

definiciones la de “Narcoterrorismo”, en esta hay una relación directa entre el uso del terrorismo como estrategia de presión política y social, y explican como las “tácticas de terror fueron adoptadas cada vez más por los narcotraficantes en Colombia durante la segunda mitad de 1989, en un intento de para presionar al gobierno para que no impidiera sus actividades” (Departamento de Estado EEUU,1990, p.19), generando presión nacional como internacional y elevando la amenaza de seguridad fuera de lo local. Si bien, el término Narcoterrorismo por sí mismo se presta para realizar un análisis, para efectos de este trabajo se considera que el narcotráfico, es una actividad criminal que ha sido utilizada, en dos ámbitos, la primera, como una herramienta para adquirir fondos por parte de los grupos de liberación nacional- legítimos o no- y la segunda, como un crimen en sí mismo.

### **1.3. El caso colombiano: el concepto y la estrategia**

Según el Departamento de Estado de EEUU, para los años noventa Colombia contaba con un serio problema de seguridad, atacado por tres guerrillas de izquierda, narcoterroristas y paramilitares de derecha. El gobierno se encontraba en su punto más débil de actividad y seguridad tanto política como económica. El caso colombiano puede considerarse uno en su especie, ya que dentro de este convergen múltiples aristas que no se encuentran en países democráticos de occidente, y para que se den estos fenómenos es necesario que existan condiciones sociales y políticas que en otros países pueden no tener, o han solucionado. El fenómeno terrorista en Colombia no puede atribuírsele a una sola facción ideológica, como expresa Laqueur (1977) “el terrorismo ha sido patrocinado tanto por la izquierda como por la derecha. Ha habido diferencias fundamentales entre el terrorismo anarquista y el nacional separatista, y ha habido "terrorismo puro" y también terrorismo como un arma entre otras utilizadas por los movimientos políticos”. (p.11)

El conflicto se ha presentado como una constante dentro de la historia colombiana, debido a los choques entre los partidos tradicionales y movimientos regionales, la monopolización y las brechas sociales, económicas y políticas, así como las minorías sociales raciales, sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, nuevos actores entraron en escena, Colombia contaba con movimientos guerrilleros,

grupos revolucionarios, paramilitares y narcotraficantes que durante ciertos años lograron generar alto impacto y protagonismo dentro de las dinámicas de conflicto en el país, utilizando tácticas no sólo propias de la guerra de guerrillas sino añadiendo también, tácticas terroristas con múltiples finalidades a través de los años.

Para el contexto colombiano a partir de los años sesenta aparecen cuatro grupos guerrilleros, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN) Ejército Popular de Liberación (EPL) y, Movimiento 19 de abril (M-19), estos cuatro grupos se encontraban dotados de finalidades políticas e ideológicas de izquierda y diferentes tácticas militares, presentándose como el reflejo del descontento social y político del país, implementando tácticas de guerra de guerrillas como la explosión de puentes y oleoductos, bloqueo de carreteras y control parcial del territorio rural. En primer lugar, las FARC-EP, su objetivo principal era representar la población campesina de la cual hacían parte y, buscar la redistribución del bienestar. En uso de sus tácticas de guerrilla logró concentrar bajo su control un 40% del territorio colombiano con 18,000 combatientes, actuando mayoritariamente en las selvas colombianas; bajo una ideología similar, vinculado al partido comunista, pero, con menor representación rural en comparación con las FARC-EP se encontraba el EPL, así mismo, durante esta misma década nace el ELN con un enfoque ideológico diferente, haciendo presencia en pequeñas células rurales en zonas disputadas por los demás actores institucionales y no institucionales. Para los años setenta, nace el Movimiento 19 de abril (M-19) que a diferencia de las guerrillas y grupos existentes realizaba sus operaciones en los cascos urbanos y se conformaron tras el fraude electoral de 1970, dotando de un carácter democratizador anti oligárquico al movimiento.

Una consecuencia de la asimetría de esta guerra de guerrillas donde la institución se encontraba posicionado en desventaja para las últimas décadas del siglo XX, fueron los movimientos paramilitares de los años setenta, en principio conformado por grupos pequeños de campesinos o latifundistas armados en contra de las presiones de los grupos guerrilleros de las zonas, se transformaron en las décadas futuras en lo que expresa Mackenzie (2007), “despiadadas máquinas de muerte” (p.411). Adicionalmente,

los grupos paramilitares no hacen parte de lo que Merari consideraría expresiones de insurgencia, ya que cómo su nombre lo indica, los grupos paramilitares contemplan la formación, entrenamiento y, estrategias militares tradicionales, pero, hacen parte de las fuerzas irregulares, pues no se encuentran asociados directamente al gobierno, estos en la práctica juegan el papel de fuerzas auxiliares o seguridad privada para mantener el *status quo*. En el caso colombiano estos grupos se caracterizan por su ideología de derecha.

Con la llegada del narcotráfico se podría considerar que el conflicto armado colombiano tomó el camino hacia una “evolución estratégica” para cumplir objetivos violentos, la finalidad entonces, se habría convertido en mantener el control territorial sobre las poblaciones marginadas política y socialmente, así mismo, conseguir un beneficio económico de para poder lograr el primer objetivo, “Al proveer incentivos básicos para poblaciones necesitadas, las autodefensas y los insurgentes fueron proyectando el miedo en territorios estratégicos” (Estrada, 2009, p.164). En este sentido, nacen dos posibles caminos con la utilización del narcotráfico como una de las fuentes de financiación, en el primer camino, la rentabilidad del nuevo negocio es congruente con las finalidades políticas, “las lealtades ideológicas o los incentivos económicos obraban coherentemente a favor de la consecución de mayores recursos combativos” (Estrada, 2009, p.169), o por el otro, la obtención de recursos económicos los alejaría de sus fines políticos dejando sólo la acumulación de territorio y poder como objetivo. Cabe recordar que la obtención de recursos principal de los grupos guerrilleros durante sus primeros años se basó en la extorción de ganaderos, cobro de vacunas, robo de ganado entre otras, y más adelante pasaría a agravarse con el secuestro y extorsión de personas, entre ellos políticos nacionales e internacionales, periodistas y activistas.

Se podría considerar que el terrorismo al igual que el narcotráfico se utilizaron como estrategias, la primera de presión política y la segunda económica. Entre las estrategias de presión política aplicando técnicas de terror, se realizaban “eventos de pequeña escala como 1) asesinatos selectivos; 2) desapariciones forzadas; 3) masacres con menos de seis víctimas; 4) secuestros; 5) violencia sexual; y 6) minas antipersonales” (Álvarez, 2015, p.51). A lo anterior se le suma el desplazamiento masivo

de municipios, utilizando tácticas similares a los panfletos de Hiroshima, dando aviso de tomas o amenazas de muerte, frente a los cuales la población no tendría otra solución que marcharse, de la mano de estas, se encuentra la tortura y en algunos casos decapitación, para demostrar control y generar miedo dentro de la población, así mismo, episodios como los carros bomba o bombas contra estructuras gubernamentales o institucionales como iglesias, hospitales, bases militares o estaciones de policía se han presentado en menor o mayor medida por los actores previamente mencionados, incluyendo alta actividad por parte de los carteles en los años ochenta en las zonas urbanas y, contra la población urbana del país.

En este contexto dónde el conflicto armado interno colombiano se agudiza en las zonas rurales y urbanas, y “nuevas” estrategias son utilizadas, la línea entre los objetivos políticos y criminales comienza a difuminarse para la insurgencia del país, y, podría considerarse que aplicada esta “evolución estratégica” las guerrillas en el país no lograron la etapa hacia la guerra convencional, sino que enfocaron sus objetivos en debilitar militarmente al enemigo para tener control territorial y económico de las zonas, dejando de lado la ideología y la lucha social.

## **CAPÍTULO 2**

### **El terrorismo en Colombia, la evolución de una amenaza silenciosa**

Para comprender la evolución del terrorismo es necesario conocer el contexto frente al cual los diferentes gobiernos del siglo XXI se enfrentaban, los años noventa han quedado en la historia colombiana como una de las décadas con más cambios y retos para afrontar, por un lado, el cambio y la aplicación de una nueva constitución producto de un proceso de desmovilización de tres guerrillas activas EPL (1991), Quintín Lame (1991) y el M-19 (1990) a través de una Asamblea Nacional Constituyente que consideraba la vía política la posibilidad de salvar el país de su situación coyuntural y a su vez, en el ámbito internacional el mundo asumía los retos de la globalización. El nuevo siglo inicia con sinsabor que heredaría Andrés Pastrana de la controversial presidencia de Ernesto

Samper, en la cual, Estados Unidos habría descertificado Colombia en la lucha anti-drogas.

La presidencia de Pastrana comienza bajo un contexto difícil, con altos niveles de desplazamientos debido a la crisis rural que convertía a los campesinos en objetivos militares “aproximadamente ocho hogares fueron desplazados cada hora en Colombia durante 1998”. (El tiempo, 1999). En consecuencia, este éxodo permitiría el crecimiento de los cultivos ilícitos asegurando la economía de algunos jornaleros y campesinos raspando hoja de coca. Bajo este contexto, Andrés Pastrana “establece un doble eje de acción, interrelacionado: la búsqueda de la paz por la vía de la negociación y la política internacional”. (Ospina, 2002, p. 72).

Para ello, el presidente Andrés Pastrana establece zonas de distensión en municipios altamente afectados por el narcotráfico y la presencia de las guerrillas, sin llevar a cabo un cese al fuego bilateral Pastrana inicia el despeje militar en San Vicente del Caguán, Uribe, Macarena, Vistahermosa y Mesetas, ubicados en los departamentos de Meta y Caquetá, sin reconocer el estatus de beligerancia a las FARC-EP y, con la finalidad de establecer las mesas de dialogo, que bajo múltiples circunstancias tanto las mesas de negociación como las zonas de despeje terminarían extendiéndose por más de tres años y para el año 2002, el presidente Pastrana finaliza los intentos de negociación con las FARC-EP debido a la “decisión –de estos- de convertirse en la cara del terrorismo y el narcotráfico” (Pastrana, 2002), ya que el aumento de la violencia reflejaba la falta de convicción del grupo guerrillero por realizar negociaciones.

En la alocución presidencial de febrero del 2002, Andrés Pastrana expresó cómo el grupo guerrillero se vale de estrategias terroristas para desequilibrar políticamente al país, asegurando la necesidad de un mayor apoyo internacional dada la obligación de los Estados para luchar contra el terrorismo, una afirmación inspirada en los actos del 11 de septiembre del año anterior, dónde el terrorismo se convertiría en el foco mundial.

No debemos olvidar --continuó el presidente-- que el terrorismo no son sólo bombas y secuestros. El terrorismo también consiste en confundir y atemorizar a la opinión pública, en alterar la vida cotidiana de la gente mediante amenazas y rumores, en desinformar al país, en hacer aparecer mentiras como verdades y en



buscar desacreditar, por todos los medios, a las autoridades y a la Fuerza Pública, para dividir a la Nación. (Presidencia de la República, 2002)

Entre los actos terroristas que se llevaron a cabo durante la presidencia de Andrés Pastrana resaltan no sólo los cometidos por las FARC-EP o el ELN- que a pesar de que el segundo no fue el protagonista principal de la presidencia de Andrés Pastrana, éste permanecía activo-, sino también los actos de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) el grupo paramilitar, que según el Centro Nacional de Memoria histórica (2014), serían los responsables de 449 masacres y del 80 % de las muertes dentro del conflicto armado. Entre dichos actos terroristas, se encuentran los perpetrados por las FARC-EP, el secuestro y asesinato de tres ciudadanos norteamericanos en 1999, el secuestro de un avión en el año 2002 con el fin de secuestrar al senador Turbay, y consecuentemente 30 personas a bordo, sumado al secuestro de Alan Urzola- ex gobernador del meta en el año 2001- aterrorizarían, intimidarían y presionarían a los ciudadanos de las zonas de distensión a través de secuestros, robo de ganado, extorciones, requisas y asesinatos, reforzando la idea de alta impunidad dentro de estos municipios que ya se venía propagando a nivel internacional, que básicamente respondían a la autoridad del grupo guerrillero y aceptaban la incapacidad del gobierno para hacerle contrapeso a dicha autoridad.

Durante las negociaciones del Caguán con las FARC-EP, las Autodefensas Unidas de Colombia tuvieron un crecimiento exponencial, tanto en el actuar político como estratégico militar, según su fundamento ideológico, se autodenominan “Autodefensas” con el fin de desligarse de los grupos paramilitares, puesto que las “Autodefensas” sólo asesinaban guerrilleros, las AUC se caracterizaron por ser autores de múltiples masacres que tenían, según la Comisión de Memoria Histórica (2014), una triple función, la primera, castigar con ejemplos a aquel que buscara desafiar la autoridad ejercida, la segunda, garantizar el control de la población, territorios o rutas, y, finalmente, simbólica, pues este tipo de acto demuestra la capacidad de romper los límites éticos y humanos del conflicto.

En la presidencia de Andrés Pastrana se le atribuyen siete masacres a las AUC, entre estos la masacre de la Gabarra de 1999, dónde en la noche del 21 de Agosto, más de 40 personas fueron asesinadas y más de 100 serían asesinados y desmembrados en

fincas y veredas aledañas, a esta se le suma, en enero del 2000 la Masacre de Santa Cecilia, dónde asesinan 12 campesinos y causan el desplazamiento del 90% de los habitantes del corregimiento, más de 350 familias; un mes después, durante cuatro días, se comete la Masacre de El Salado, dónde más de 100 personas fueron asesinadas, con piedras, maderos, motosierras y destornilladores, casas y comercios quemados, al igual que cuerpos profanados, torturados y degollados, mujeres y jóvenes abusadas y más de 280 desplazados. El 9 de marzo del mismo año, se dio la Masacre de siete detectives del CTI de la Fiscalía por servir como supuestos informantes de la guerrilla el 9 de marzo del 2000, debido a que se encontraban investigando las masacres de Santa Cecilia y el Salado.

Actos como estos, fueron muy comunes durante la presidencia de Andrés Pastrana, una negociación sin cese al fuego y sin objetivos expuestos mientras otros actores se encontraban activos en el territorio se presta como incentivo para prolongar la lucha por territorio, recursos y poder. Bajo este contexto, que en muchos aspectos se le salía de las manos al gobierno central la mirada internacional y la catalogación de estos grupos como grupos terroristas permitió el ingreso de apoyo económico y la entrada de nuevas consideraciones legales, que haría de la lucha contra el terrorismo una apuesta legítima del gobierno colombiano. Según la Guía sobre el Régimen Jurídico contra el Terrorismo y su Financiación (ONUDC, 2014), en el año 2000 se expide el Código Penal que especifica cuáles son los actos tenidos en cuenta como parte de la táctica terrorista, profundizando en el decreto 100 de 1980 que fue modificándose debido a la limitada conceptualización del término para la aplicación legal. El Código Penal colombiano del año 2000, incluye las modificaciones que se le realizaron al anterior que tipifica el acto de terrorismo, las agravaciones, el auxilio a las actividades terroristas, la omisión de informes, el entrenamiento e instrucción como acciones propias del terrorismo.

Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, el que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación,

transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices valiéndose de medios capaces de causar estragos (Decreto 180, 1988, Art. 1)

El Código penal profundizaría en aspectos como la exigencia de cuotas para financiar los actos terroristas, el reclutamiento forzado y el reclutamiento a menores, el concierto para delinquir y, la instigación al terrorismo. Si bien las negociaciones del gobierno de Andrés Pastrana no cumplieron el objetivo, ya que podría afirmarse que le dio vía libre a las actividades de las FARC-EP en la zona de distención, puso en un segundo plano la actividad del ELN e hizo caso omiso al actuar de los paramilitares y las AUC, por lo menos, comprendió la necesidad de realizar diálogos políticos para lograr cierta estabilidad política, social y económica, sentó bases importantes para lo que sería la comprensión de los actos terroristas en el país, profundizando el marco jurídico para sancionar, disuadir y combatir dichos actos.

## **2.2. El fin de la asimetría de fuerzas**

Con Álvaro Uribe, quien gana las elecciones para la presidencia del año 2002 y es reelegido para un segundo periodo en el 2006, se configura la Política de Seguridad Democrática, cuyo objetivo era fortalecer el actuar gubernamental y social dentro del conflicto armado interno para así lograr el desarme o la desmovilización de los grupos ilegales del país. Dentro de esta política se aplica el Plan Colombia, un acuerdo bilateral firmado durante el gobierno de Pastrana, pero aplicado a profundidad durante el de Álvaro Uribe, “el Plan Colombia fue diseñado para contrarrestar la crisis de drogas y seguridad del país mediante un plan integral de 6 años y 7.500 millones de dólares vinculado a tres objetivos: (1) reducir el flujo de narcóticos ilícitos y mejorar la seguridad, (2) promover la justicia social y económica, y (3) propiciar el Estado de Derecho”. (Government Accountability Office EEUU, (GAO) 2008, p.11). Con este plan se generó la estrategia de “limpiar, mantener y consolidar”; Limpiar las áreas con presencia de grupos armados ilegales, mantener el control de las áreas en proceso de recuperación institucional y, consolidar las áreas estables.

Realizando de una serie de acciones ofensivas contra las FARC en el marco de una estrategia militar llamada Plan Patriota, que comenzó en junio de 2003 con esfuerzos de las FARC en los alrededores de la capital colombiana, Bogotá. A mediados de 2004,

el ejército puso en marcha una segunda fase, más ambiciosa del Plan Patriota destinada a atacar los frentes clave de las FARC en el sur de Colombia, Caquetá, Guaviare y Meta. (GAO, 2008, p.13). Para el año 2007, se reestructuraron ciertas estrategias basadas en lo aprendido, se focalizaron en limpiar una región a la vez, y una mayor coordinación cívico militar para solidificar la presencia estatal en zonas conflictivas. A pesar de que la reducción de los cultivos de coca, procesamiento y distribución de narcóticos ilegales- el principal objetivo del Plan Colombia- no fue logrado, puesto que incrementó, según GAO (2008), el clima de seguridad del país mejoró notablemente en determinadas áreas del país, a pesar de haber aumentado las víctimas del conflicto y las violaciones a derechos humanos como con los falsos positivos. La reducción de la capacidad operativa de las FARC-EP disminuyó en alto porcentaje las ganancias derivadas del narcotráfico, al igual que el número de miembros pasando de 17,000 aproximadamente el 2001, a 8,000 para el 2007 ya sea por bajas, capturas o desmovilizaciones.

En aspectos generales, el proceso de desmovilización durante la presidencia de Álvaro Uribe fue altamente fomentada por el gobierno, según el Octavo Informe trimestral sobre la misión de apoyo al proceso de Paz en Colombia (2007)

El 25 de noviembre de 2003 con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara y que terminó el 15 de agosto de 2006, se dieron 38 actos de desmovilización de los cuales hicieron parte 31.689 miembros de este grupo armado irregular (Ver Anexo A). Se destacaron por el mayor número de integrantes el Bloque Central Bolívar con 6.348, el Bloque Norte con 4.760, el Bloque Mineros con 2.780, el Bloque Héroes de Granada con 2.033 y el Bloque Elmer Cárdenas con 1.538 integrantes. Es de resaltar que nueve estructuras agrupaban 22.962 integrantes que corresponde al 72,4% del total de los desmovilizados (p.4)

Sumado a este, llama la atención el proceso de entrega de armas de las Autodefensas Unidas de Colombia, qué a través de la Ley 782 de 2002 y la Ley de Justicia y Paz del 2005 que establecerían los lineamientos adjudicados en la negociación y aplicación del proceso de paz, reduciría considerablemente las penas judiciales por delitos de lesa humanidad, verificado por la OEA, a partir del año 2003 hasta el año 2006 se desmovilizaron un aproximado de 31,150 integrantes de las AUC, sin embargo, la

desmovilización fue parcial, ya que los bloques, líderes o miembros que no tomaron la opción configuraron nuevos grupos o buscaron mantener el negocio del narcotráfico, como es el caso del grupo ilegal, “Águilas Negras”, causando un aumento de la violencia y de desplazamiento interno en los territorios dónde los grupos disidentes estarían en constante conflicto.

Durante este gobierno la actividad terrorista se basó estratégicamente en generar impacto frente a las instituciones y la población en general. Los siguientes demostrarían la estrategia como arma política, un ejemplo de esto fue el atentado en la ceremonia de posesión del recién electo Álvaro Uribe por parte de las FARC-EP, “instalaron rampas de lanzamiento dirigidas hacia el centro de la ciudad y activaron 24 proyectiles con una radio de frecuencias” (El País, 2002). Sumado a este, se le atribuyen atentados como el del edificio Residencias Tequendama dónde se hospedaban varios congresistas del país, con un maletín bomba, supuestamente en reacción a la decisión del congreso de otorgarle funciones de policía judicial al Ejército y sirvió de prueba para el ataque que se realizaría meses después en el Club el Nogal con un carro bomba, hiriendo gravemente 200 personas y acabando con la vida de 36 más, y para finalizar el atentado del Palacio de Justicia en Cali, en el año 2008.

La estrategia contraterrorista que se utilizó para el periodo del 2002 al 2012, permitió atraer los recursos necesarios para que las FARC-EP no continuasen en el proceso de fortalecimiento que durante Pastrana lograron obtener, además de esto, insertó la necesidad de luchar contra el terrorismo en clave internacional, enfocando la política exterior en clave del conflicto interno, el discurso hacia los retos que la globalización y el creciente negocio del narcotráfico traían no sólo para el desarrollo del país, sino del mundo, logró establecer una necesidad multilateral para controlar a los actores ilegales “la voluntad de los colombianos de más mano dura con la guerrilla se conectó con la voluntad de un aliado que, producto del 11-S, cambió toda su visión estratégica frente al combate de organizaciones terroristas” (Diario BBC, 2021), razón por la cual, relacionar el conflicto interno con la amenaza del narcotráfico se convirtió en el motor legal de la Política de Seguridad Democrática, “La ambigüedad entre guerra

antinarcóticos y guerra contrainsurgente quedó pues resulta (y disuelta) en la guerra contra el terrorismo” (Rojas, 2006, p.90).

Con ambiciosos resultados a nivel internacional Álvaro Uribe entrega la presidencia a su entonces protegido, Juan Manuel Santos, quién habría sido Ministro de defensa durante la segunda presidencia de Uribe y cofundador del partido de la U. Como ministro de defensa debió enfrentar responsabilidad por los 3,084 casos de ejecuciones extra judiciales que a partir del 2002 se habrían “sistematizado” por los militares del país. La meta principal del gobierno de Juan Manuel Santos sería darle fin al conflicto armado que por tantos años le habría costado 52.000 millones de dólares (USD), la estrategia sería buscar continuamente entablar negociaciones con las FARC-EP, dónde toda actividad ilegal fuese detenida y, hubiese un cese al fuego bilateral.

En la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad, el gobierno de Juan Manuel Santos busca darle continuidad a las Políticas de Seguridad Democrática (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) que permitieron grandes avances en materia militar para el país, sin embargo, durante esta política señala la importancia de consolidar la paz y los derechos humanos, para alcanzar esto, se trazan unos pilares principales basados en el contexto social y económico del país, “la consolidación de la seguridad y la derrota de los grupos armados al margen de la ley, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la mejora sustancial de la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la modernización del sector defensa y seguridad” (p.11). Se enfoca tanto en las estrategias de guerra de guerrillas que las FARC-EP utiliza y, resalta como tanto las FARC-EP como el ELN “usa el crimen y el terrorismo como ejes fundamentales para crear enclaves de producción de droga y explotación de recursos ilegales que los mantienen vigentes” (p.17), así como la delincuencia común ejercida por los GAML (Grupos al Margen de la Ley) y las BACRIM.

Un aspecto importante de los hechos terroristas durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, sería el aumento de actividad por parte del ELN y, una reducción significativa de las FARC-EP durante el segundo mandato, debido a las mesas de negociación para el proceso de paz, que requerían un cese al fuego. El primer ataque terrorista de su presidencia, una semana tras tomar posesión en el año 2010 fue el

edificio de Caracol Radio y una de las principales vías de la capital, un acto que el gobierno calificaría como “cobarde hecho terrorista” negándose- por ahora- a establecer algún tipo de negociación con el grupo guerrillero. Para el año 2012, según el Ministerio de Defensa Nacional, se presentarían 910 atentados a nivel del país, alcanzando un pico histórico para el conflicto armado colombiano, teniendo una reducción importante para el año 2016, donde se presentarían 224 actos terroristas incluyendo en estos, actos contra la población, infraestructura pública y servidores como militares y policías.

### **2.3. El debilitamiento del discurso insurgente y el cese a la guerra convencional**

Si bien el país ha contado con situaciones que pueden agravar el contexto de seguridad, se podría considerar que la trayectoria del conflicto armado a partir del nuevo siglo se alimentó de dinámicas globalizadoras, que presentan no solo nuevos retos sino estrategias que permitirían tanto a los grupos armados como a la fuerza pública crecer o debilitarse. Un aspecto característico que podría permitir afirmar que grupos como las FARC-EP utilizaron dentro de la guerra de guerrillas estrategias terroristas para obtener cierto control político y territorial sería que tras su debilitamiento y la imposibilidad de cumplir sus fines -Obtener el poder a través de una guerra convencional- aceptarían condicionalmente dejar las armas y esto les permitiría mantener un estatus ideológico y político, esta anterior afirmación no quiere decir que la estrategia haya sido aceptable- la finalidad de este texto no es discutir la moralidad de los grupos- o que el grupo no haya cometido acciones terroristas contra la población y si bien se lucraban del negocio de las drogas ya sea como modo de soporte para continuar la lucha armada o por enriquecimiento individual, permite resaltar el comportamiento de un grupo guerrillero bajo un contexto de asimetría de poder, la estrategia del terrorismo enfocado hacia las instituciones políticas es una declaración explícita de reducción de las capacidades del grupo armado para hacer frente a la capacidad estatal.

En el mismo orden de ideas, la reducción de atentados terroristas tras el cese al fuego por parte de las FARC-EP le daría un respiro a los gobiernos para implementar políticas con el fin de establecer y mantener el nuevo orden nacional, esto, teniendo en cuenta la existencia aún de paramilitares y el grupo guerrillero del ELN, que tras intentos

del gobierno de Juan Manuel Santos no se lograron concertar puntos para negociar un cese al fuego, lo anterior podría ser justificado bajo el concepto ideológico del ELN; así mismo, Colombia enfrenta en estos primeros años de siglo el fortalecimiento y la expansión del narcotráfico, que a diferencia de las guerrillas o las Autodefensas, los narcotraficantes no tendrían una razón ideológica con fundamentos políticos que sirvan como propulsor para utilizar estrategias terroristas, el terrorismo al igual que el narcotráfico sería el fin per sé para muchos de las disidencias de los grupos paramilitares y guerrilleros, que junto con los carteles de la droga estarían buscando obtener y ejercer el control sobre el territorio y la población.

### **CAPÍTULO 3**

#### **El terrorismo expuesto en la insurgencia**

De acuerdo a lo descrito en los apartados anteriores, ¿sería posible afirmar que Colombia ha experimentado en su historia contemporánea el fenómeno del terrorismo? Las presidencias anteriores a la contemporánea de Iván Duque Márquez han asumido la necesidad de contrarrestar el clima de inseguridad que los diferentes grupos armados han generado en el país, por ello es necesario en este capítulo evaluar la Política de Defensa y Seguridad del presidente Iván Duque Márquez (2018-2022), con el objetivo de identificar los posibles retos y desarrollar estrategias que puedan servir para aliviar la situación de seguridad del país.

Bajo esta idea, el terrorismo puede ser visto de dos modos, y, en el caso colombiano, ambos enfoques se han presentado incluso manera sincrónica en los últimos años del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. En un primer momento, se presenta el terrorismo como estrategia, que busca, independientemente de la ideología generar un impacto con implicaciones políticas que beneficien el grupo- especialmente aquellos que por naturaleza son guerrilleros o revolucionarios-. Este caso se presentó especialmente con algunas guerrillas colombianas como el M-19 y las FARC-EP, que utilizaron el terrorismo como una adhesión a las estrategias de intimidación estatal, ya



sea a través de ataques o atentados directos hacia periodistas, empresarios o políticos, o sobre bienes como puentes, oleoductos, CAI o empresas, bajo la finalidad de generar declaraciones políticas. Por el otro lado, se presentó también el terrorismo sin ánimo de seguir una ideología, expresado en la idea de tener control y poder, sobre los bienes inmateriales y materiales de un territorio específico, un caso representado en el auge del narcotráfico y los grupos paramilitares o las Autodefensas Unidas de Colombia, que utilizaron el terrorismo como forma óptima de control eficiente bajo la población que habitaría un territorio propenso para la realización de actividades ilícitas.

En definitiva, es correcto considerar qué, en la historia de la nación colombiana, el terrorismo se ha encontrado presente en las grandes y pequeñas expresiones de guerra, control y poder, sin embargo, su caracterización variaría de acuerdo con las diferentes presidencias, ya que en el mismo sentido en el que las guerrillas o grupos armados al margen de la ley evolucionaban, también el gobierno central lo hizo.

Desde su introducción, la “Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el Emprendimiento y la Equidad” presenta como plan de acción un “enfoque multidimensional, con el fin de fortalecer la legitimidad estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad” al mismo tiempo que preservando y potenciando los intereses nacionales e internacionales. Un enfoque que podría considerarse apropiado teniendo en cuenta que no sólo existen factores de seguridad que atentan con la estabilidad del país, si no, que persisten condiciones que favorecen el surgimiento y perpetúan la violencia, fuera de la violencia per sé, como la vulneración de derechos básicos que se presenta en múltiples zonas del país. Dentro de esta, un aspecto interesante que resalta la política, es el uso de la criminalidad y la violencia sustentado en “excusas” políticas, desde allí, cierra la puerta de oportunidad a los diferentes grupos armados ilegales de utilizar estrategias terroristas como una táctica legítima con fines políticos y considera, para los grupos armados organizados la imposibilidad de emplear los instrumentos de la Ley 418 de 1997 si estos continuaran con la realización de actos terroristas.

Sumado a esto, la política busca “establecer que la principal amenaza a la seguridad interna son los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria

institucionalidad, no simplemente los grupos ilegales o las economías ilícitas” (p.6) a través de la intervención de los espacios geográficos con poca presencia estatal, establecidas como Zonas Estratégicas de Intervención integral (ZEII). De esta forma, se tomaría desde un enfoque estratégico la lucha contra el narcotráfico enfrentando directamente las zonas potenciales para el crecimiento de cultivos ilícitos y minería ilegal, fortaleciendo la lucha contra el narcotráfico y los intereses nacionales del gobierno.

Dentro de las amenazas a la seguridad, la política acepta en un primer momento la capacidad de los grupos criminales para adaptarse a las condiciones y retos que las presidencias anteriores generaron para inclinar la balanza a favor del Estado, así mismo, la existencia de regiones dónde el estado no logra cumplir las mínimas garantías de seguridad que a su vez confluye con las áreas dónde continuamente el Estado es deslegitimado por parte de ciertos grupos poblacionales que apoyan las economías ilícitas o la presencia de grupos delictivos como los Grupos Armados Organizados sobre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

De acuerdo con datos del Sector Defensa y Seguridad, éstos últimos superan ya los 3.000 integrantes, entre individuos en armas y redes de apoyo, conocidas como milicias y que tienen capacidad de acción violenta. En el último año el ELN creció en cerca de 1.000 miembros vinculados a estructuras violentas, llegando a ser más de 4.000 sus miembros, y el Clan del Golfo conserva más de 1.600 hombres en armas, junto a un número superior de personas vinculadas a redes criminales. Adicionalmente se registran 23 Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) cuya actividad criminal tiene alcance regional y 2.417 bandas que afectan ciudades y municipios. (p.25)

En estas zonas dónde la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) y residuales (GAO'r) agregar demás grupos ha sido permanente y de cierta forma no se ha visto amenazada por las fuerzas estatales, estos grupos delincuenciales han generado formas de lucrarse económicamente que no son directamente narcotráfico o cultivos ilícitos, sino que han logrado desarrollar economías en base a la extracción de recursos naturales, debido al óptimo control que estas tienen sobre el territorio. Sumado a esto, según las estadísticas, (p.25) el cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína

aumentó exponencialmente durante los últimos cinco años de la presidencia de Juan Manuel Santos, pasando de 48.000 hectáreas de cultivo de hoja de coca en el 2012 a 171.000 hectáreas cultivadas en el 2017, poniendo en una posición de desventaja la capacidad institucional de hacer frente sobre estos territorios que se financian de economías ilícitas.

En sumatoria, el balance de las amenazas de seguridad y defensa que el país para el año 2019 presentaba, es muy diferente a los balances que veinte años atrás estarían realizándose, pues el impulso en materia de seguridad o control territorial que el Estado logró realizar al combinar la necesidad de la lucha contra el terrorismo con la lucha contra el narcotráfico logró mover la balanza a favor del Estado, así como dismantelar, dialogar y negociar con los diferentes grupos guerrilleros. El balance que presenta la política de defensa y seguridad del presidente Iván Duque permite considerar que las mayores amenazas no son los grupos armados al margen de la ley, o los grupos terroristas-como sí lo era para la presidencia de Álvaro Uribe Vélez- sino la ausencia estatal en zonas que antes eran controladas por grupos armados o que continuarían siendo controlados por la ilegalidad, enfocando el problema en los cultivos ilícitos y la explotación de los recursos naturales, es decir, las economías ilegales y los grupos que se financian de dichas economías, que podrían o no utilizar estrategias terroristas para controlar y mantener el poder en el territorio.

Bajo este contexto, sería incorrecto considerar que bajo la presidencia de Iván Duque no ha existido la constante amenaza terrorista, para el año 2021, según Indepaz (2021) se calcula la actividad de por lo menos 22 Estructuras Narco-paramilitares, entre estos, la guerrilla del ELN con 2,450 combatientes con actividad en 211 Municipios en 23 departamentos del país, principalmente en Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Arauca y Cauca. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o clan del Golfo con un aproximado de 1,700 personas pertenecientes al grupo, los Caparros, Pelusos y Pachencas con 200 personas aproximadamente en 291 municipios dentro de cinco departamentos del país, a esto se le suman los grupos disidentes de las ex FARC-EP, configurados en 3 grandes grupos, El bloque suroriental (2,700 adscritos), la Segunda

Marquetalia (2,000 personas) y el Comando Coordinador de Occidente (500 personas) con actividad constante en 123 municipios sólo en el año 2020.

A pesar de aceptar que existe la amenaza terrorista en el país, no es apropiado considerar que la presente es igual a la amenaza de años anteriores, debido a los motivos que razonan tras la realización de actividades terroristas, como se afirma iniciando éste capítulo, las motivaciones de los presentes grupos es la financiación y la explotación de recursos a través de economías ilícitas en territorios dónde hay poca o nula presencia estatal, una razón de peso por la cual en el caso de la guerrilla del ELN, las negociaciones o diálogos de paz se encuentran por fuera de la mesa durante el gobierno del presidente Iván Duque.

Entre las acciones terroristas que se presentaron durante el 2019-2021 resalta el atentado a la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, atribuido a el ELN dónde 21 personas fallecieron y 68 resultaron heridas, utilizando un carro bomba, un hecho que no se habría presentado desde la firma del tratado de paz con las FARC-EP en el 2016 y, a su vez, daría por finalizado los intentos de negociación con el ELN, sumado a esto, el 23 de noviembre del 2019 se presentaría el Atentado de Santander de Quilichao, dónde, utilizando la misma estrategia atentarían esta vez las disidencias de las FARC-EP contra la Comisaría de la Policía Nacional. Para el 2020, se presentó la Masacre de Puerto Lupita, en el departamento de Loreto, Perú, en una provincia fronteriza con Colombia “la masacre sería consecuencia del enfrentamiento entre las disidencias del primer y 48 frente de la otrora guerrilla de las FARC, que se está peleando el negocio del narcotráfico en la región” (El Tiempo, 2020). Estos harían presencia en el departamento fronterizo desde el año 2002, forzando activamente niños y jóvenes peruanos a unirse a la guerrilla y las nuevas disidencias, y para el año 2021, se presentaría el Atentado contra la Brigada Trigésima del Ejército Nacional con 36 heridos y, el atentado de Corinto en una zona comercial del municipio, ambos realizado por disidencias de las FARC-EP, “el ministro de Defensa calificó como "un hecho demencial" el "atentado terrorista indiscriminado contra la población civil, y en este caso contra una institución pública" (France 24, 2021).

Sumado a los ataques terroristas realizados hacia bienes públicos o instituciones, la defensoría del pueblo para el año 2019 habría realizado 17 alertas tempranas por “violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario”. (El tiempo, 2021) y, para el año 2020 se realizarían por lo menos 54 alertas. Así mismo, el Centro Mundial de Monitoreo de Desplazamiento Interno, IDMC, por sus siglas en inglés, presentó que para el año 2020 106,000 personas habrían sido desplazadas por disputas entre las disidencias de las FARC-EP, el ELN y grupos paramilitares que buscan controlar zonas en los departamentos del Cauca, Norte de Santander, Chocó, Nariño y Antioquia y, sumado a esto, sólo en agosto del 2021 habría 1,444 víctimas de desplazamiento forzado en el departamento del Chocó por las disputas territoriales entre el “Clan del Golfo” y el ELN.

La situación actual del contexto de seguridad en el país es el reflejo de los aspectos que dentro de la planeación de la política de defensa y seguridad del presidente Iván Duque se consideraron como las principales amenazas, si bien, tras la firma del tratado de paz en el 2016, una de las mayores preocupaciones en materia de seguridad y defensa fue sacada de la mesa por así decirlo, esta fue reemplazada por la necesidad de hacer posible lo que la implementación del tratado de paz debía lograr. Esto es mayor presencia estatal institucional, no en armas sino en oportunidades. La argumentación, en cierta forma de la presente política de defensa y seguridad no está muy lejos de lo que realmente podrían necesitar las comunidades más afectadas por el conflicto armado interno, es cierto que la falta de oportunidades y el crecimiento de las economías ilícitas llevará a que más personas acudan a estas como única forma de financiación, y que claramente hacerle frente a los narcotraficantes y terroristas es necesario con el fin de evitar que estos grupos logren obtener el poder territorial e inmaterial de estas zonas, así como la continuación de masacres, desplazamientos y otras violaciones tanto a los Derechos Humanos como al Derecho Internacional Humanitario, sin embargo, la claridad que la política de defensa y seguridad expresa, no se ve reflejada en los resultados de seguridad en el país a casi tres años de haber sido expuesta en el 2019.

## CONCLUSIONES

### **El inicio del terrorismo es el fin de la insurgencia**

Encontrar una correlación de variables en el contexto colombiano con el terrorismo en medio de una situación de conflicto armado que no cesa es sumamente complicado, a pesar de tener las motivaciones de los grupos y los problemas específicos sería inapropiado buscar qué ocasionó que, si el conflicto la desigualdad o si la desigualdad al conflicto y sus otras variables. Como expresa Laqueur (2017) “la opresión nacional y las desigualdades sociales se mencionan con frecuencia como los principales factores responsables de la propagación del terrorismo, y por supuesto es cierto que las personas felices y satisfechas rara vez, o nunca, lanzan bombas” (p.80), sin embargo, no siempre la correlación funciona, ya que como se observó en el desarrollo de este escrito, las motivaciones de los grupos e intenciones cambian al mismo paso que el mundo evoluciona, generando una red de causas y consecuencias cada vez más interrelacionada y compleja.

Un claro ejemplo de esto son los objetivos de la guerrilla del ELN y las disidencias de las FARC-EP que bajo pretextos políticos y utilizando efectivamente tácticas propias de una guerra de guerrilla- como mezclarse con la población, tener una fuerza distribuida en diferentes territorios (principalmente selváticos) y realizar ataques desde países vecinos- estos utilizan la táctica insurgente y artillería terrorista (como carros bomba), para tener control territorial y lucrarse económicamente con las economías ilegales alrededor del país y en sus fronteras, al mismo tiempo que buscan conservar el título de guerrilla y, abogan equívocamente por ejercicio del derecho de guerra, ya que estos son grupos criminales, terroristas y no insurgentes, “La verdadera inspiración que subyace al terrorismo suele ser un activismo que flota libremente y que puede girar con la misma facilidad hacia la derecha o hacia la izquierda. En cualquier caso, el terrorismo no es una escuela filosófica: lo que cuenta es siempre la acción”. (Laqueur, 2017, p. 2020). Un

aspecto que al iniciar la guerra contra el terrorismo y narcotráfico quedó expuesto dentro del conflicto colombiano.

Es importante resaltar que una vez se entendió la necesidad de hacerle frente a la situación de seguridad del país, cada presidencia logró un paso hacia la evolución del conflicto colombiano, Andrés Pastrana expuso que uno de los problemas que tenía Colombia afectaba al país como al mundo, el narcotráfico y el terrorismo, más adelante Álvaro Uribe se encargaría de generar estrategias anti terroristas que-por primera vez en la historia colombiana- moverían la balanza hacia la consolidación de un solo territorio, y, Juan Manuel Santos continuaría el proceso aceptando la necesidad de dialogar con aquellos que buscan el dialogo y enfrentar a los que no, ahora bien, el presente gobierno de Iván Duque en su política enfocada más a las necesidades social que a lo estratégico militar, en su aplicación, podría decirse, que a la fecha no se han conseguido los resultados esperados.

La situación de seguridad del país continúa siendo compleja, la necesidad de elaborar y aplicar políticas que realmente generen un espacio de seguridad física y emocional para que los colombianos se desarrollen es urgente, las disputas territoriales por agentes terroristas continúan aumentando el desplazamiento interno y generando masacres que permanecen impunes. El reto es enorme, el camino por recorrer es largo y la institucionalidad parece insuficiente para las amenazas que se tejen.

## Referencias

- Álvarez Rubio, Ariel. (2015). *Terrorismo y contraterrorismo en Colombia*. Si Somos Americanos, 15(1), 49-82.
- Aznárez, J. (2002, 08 de agosto). *Las Farc lanzaron 14 proyectiles contra el Congreso durante la investigación de Uribe*. Diario el País. <http://historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html> [lanzaron 14 proyectiles contra el Congreso durante la investidura de Uribe | Internacional | EL PAÍS \(elpais.com\)](http://historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html)
- Bayoud, A. (2021, 27 de marzo) *Atentado con carro bomba en Colombia deja al menos 43 heridos*. Diario France 24. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210327-colombia-carro-bomba-cauca-dagoberto>
- Caracol Radio. (2012, 2 de marzo). *Con actos terroristas no ablandarán al Gobierno: Santos*. Recuperado de: [https://caracol.com.co/radio/2012/02/03/judicial/1328269500\\_617595.html](https://caracol.com.co/radio/2012/02/03/judicial/1328269500_617595.html)
- Castañeda, M. (2020, 14 de febrero). *Disidencias estarían detrás de masacre en la frontera con Perú*. Diario El tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/masacre-en-la-frontera-colombo-peruana-deja-seis-personas-muertas-462122>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014) *Silenciar la democracia. Las masacres de Remedios y Segovia, 1982 - 1997*. Segunda edición.



Bogotá. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Silenciar-la-Democracia-Las-Masacres-de-Remedios-y-Segovia-1982-1997.pdf>

Chaliand, G. y Blin, A. (Ed.). (2007). *The history of terrorism, from antiquity to Al Qaeda*. California: University of California Press

Decreto 180 de 1988. Delitos que Atentan contra la seguridad y la tranquilidad públicas.

Fecha de promulgación del decreto. 27 de enero de 1988. D.O. No. 38.191

El Tiempo. (1999, 17 de febrero). *308.000 Desplazados en 1998, en Colombia según CODHES*. Diario El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html.com/archivo/documento/MAM-885725>

El Tiempo. (2021, 19 de septiembre). *Defensoría ha lanzado 17 alertas por riesgos en violación de DDHH*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/defensor-del-pueblo-entrega-balance-de-su-gestion-2021-619236>

Estrada, F. (2009) *Evolución estratégica del conflicto armado en Colombia*. Análisis político (No.67) Bogotá.

García, P. (2016). *La privatización de la violencia en Colombia y las AUC*. Revista Izquierdas. (N.27), 230-255.

Government Accountability Office. (2008). *Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. GAO.

Hoffman, B. (1997) *Viewpoint: Terrorism and WMD: Some preliminary Hypotheses*. The Nonproliferation Review. Edición Primavera-Verano

Indepaz. (2021, septiembre) *Los focos de conflicto en Colombia: Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>

Internal Displacement Monitoring Centre. (2021) Colombia. <https://www.internaldisplacement.org/countries/colombia>

Laqueur, W (1999) *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London. University Press.

Laqueur, W. (1977) *Interpretations of Terrorism: Fact, Fiction and Political Science*. Journal of Contemporary History, Vol 12.

Laqueur, W. (2017) *A History of Terrorism*. New York, NY: Routledge

Ley 782 de 2002. Modificaciones a la suscripción de acuerdos con grupos armados. 23 de diciembre de 2002. D.O. No. 45043

Ley 975 de 2005. Disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley. 25 de julio de 2005. D.O. No.45980

Mackenzie, E. (2007) *Las Farc, el fracaso de un terrorismo*. Editorial Planeta Colombiana S.A. Bogotá.

Merari, A. (2007) Terrorism as a Strategy of Insurgency. En G, Chaliand, Blin, A. (Ed.). *The history of Terrorism, from antiquity to Al Qaeda*. (pp.12-55). California: University of California Press.

Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. República de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, emprendimiento y la equidad*. República de Colombia.

Ministerio de Defensa. (2021). *Logros de la política de Defensa y Seguridad*. República de Colombia.

Naciones Unidas. (2002, 28 de febrero). *Colombia: Pastrana agradece respaldo del mundo, pero exige mayor compromiso*. (Comunicado de prensa) [Colombia: Pastrana agradece respaldo del mundo pero exige mayor compromiso - Colombia | ReliefWeb](http://historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f) *Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación*. [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Colombia\\_Legal%20Guide/GLFTweb\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Colombia_Legal%20Guide/GLFTweb_Spanish.pdf)

Organización de los Estados Americanos. (2007, 14 de febrero) *Octavo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia*. <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2018/02/VIII-Informe-Trimestral-MAPPOEA.pdf>

Ospina Restrepo, J.M. (2002). *La paz que no llegó: Enseñanzas de una negociación fallida*. OPERA. 2, 2 (nov. 2002), 59–86.

Pardo, D. (2021, 10 de septiembre). *Cómo los ataques del 11 de septiembre influyeron en el conflicto de Colombia, el principal aliado de EE.UU. en América Latina*. BBC Mundo. [Cómo los](http://historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html)

[atahttp://historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html](http://historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html)ques del 11 de septiembre influyeron en el conflicto de Colombia, el principal aliado de EE.UU. en América Latina - BBC News Mundo

Presidencia de la república. (2002, 27 de septiembre). *Zonas de despeje son campos de concentración a cargo de terroristas*. (Comunicado de prensa) <http://historico.presidencia.gov.co/especial/onu/index.html>

Ramirez, S. (2017) *Estatutos antiterroristas en el continente americano*. Disputatio. 2,1. (enero- junio) 22-37.

Rojas, D. (2006). *Balance de la política internacional del gobierno de Uribe*. Análisis Político. N.57. (mayo-agosto) 85-105.

Spence, A. (2006) *Questioning the concept of "New Terrorism"*. Peace Studies Journal, Issue 8.

Townshend, C. (1979) *The Irish Republican Army and the Development of Guerilla Warfare, 1916-1921*. The English Historical Review. Vol 94 (No.371). Oxford University Press

United States Department of State (1990) *Patterns of Global Terrorism*.

Walzer, M. (1977) *Guerras Justas e Injustas*. Paidós