

La guerra en las coyunturas de negociación

Tlaxcala – El Caguán – La Habana

*Unidad de Análisis ‘Siguiendo el Conflicto’
Septiembre de 2013*

RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos meses se ha dado un intenso debate en torno al supuesto fortalecimiento de las FARC, que habría ocurrido por la decisión del gobierno nacional de adelantar negociaciones con el grupo guerrillero en La Habana (Cuba). Con el fin de discutir esta tesis, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) presenta un análisis comparativo del accionar armado de las FARC en los años previos a las negociaciones de los gobiernos de Cesar Gaviria, Andrés Pastrana y Juan Manuel Santos, haciendo un mayor énfasis en los tres años anteriores al inicio formal de cada uno los procesos (1989-1991; 1996-1998; 2010-2012).

Mediante el análisis propuesto se llega a tres conclusiones centrales. En primer lugar, se ve que a diferencia de las dinámicas observadas en el preámbulo de las negociaciones de paz entre las FARC y los gobiernos de César Gaviria y Andrés Pastrana, los diálogos actuales parten con una correlación de fuerzas favorable a las fuerzas militares con respecto a las FARC. En segundo lugar, se observa que en las negociaciones actuales, las FARC recurren cada vez más a acciones de *Bajo Esfuerzo Militar* y pierden la capacidad para llevar a cabo ataques que requieran de *Mayor Esfuerzo Militar*. En tercer lugar, se concluye que en el actual proceso que adelanta el gobierno Santos, el aumento de las acciones de *Menor Esfuerzo Militar* y el repliegue hacia zonas de frontera alejadas de los principales centros administrativos y políticos del país, en vez de indicar un fortalecimiento de las FARC, revelan una significativa pérdida de las posiciones estratégicas y el poder ofensivo que tuvieron en el pasado, en los momentos en que iniciaron los anteriores diálogos de paz.

El análisis está basado en una metodología para la estimación de la intensidad del conflicto elaborada por la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2005. Esta metodología indica que los actos violentos cometidos por los grupos armados al margen de la ley (GAML) exigen diferentes grados de esfuerzo militar, por lo que en la medida en que se intensifica el conflicto, varía el tipo de acciones que emprenden los grupos. Así, cuando el conflicto es de baja intensidad se desarrollan acciones que comprometen al mínimo las capacidades armadas de los GAML, mientras que cuando las organizaciones armadas escalan en

sus capacidades de movilización armada, ejecutan acciones que requieren el empleo de una mayor cantidad de recursos militares¹.

El documento está dividido en tres partes. En la primera se presenta un análisis de las tendencias de las acciones armadas de la agrupación guerrillera y del balance de fuerzas para el periodo 1988-2012.

En la segunda parte se hace una aproximación comparativa entre los tres años anteriores al inicio formal de cada una de las negociaciones de paz (es decir, 1989-1991; 1996-1998; 2010-2012), con énfasis en las dinámicas de las modalidades armadas usadas por la guerrilla en cada uno de los periodos.

En la tercera parte, se presentan dos series de mapas que representan en la dimensión municipal, por una parte, la relación ente las acciones armadas de las FARC y los combates de las FF.MM y, de otro lado, la participación de las acciones de elevado esfuerzo militar según municipios para cada uno de los periodos considerados.

1. De 1988 a 2012: Cambios en las dinámicas armadas de las FARC y su balance de fuerzas con el Estado

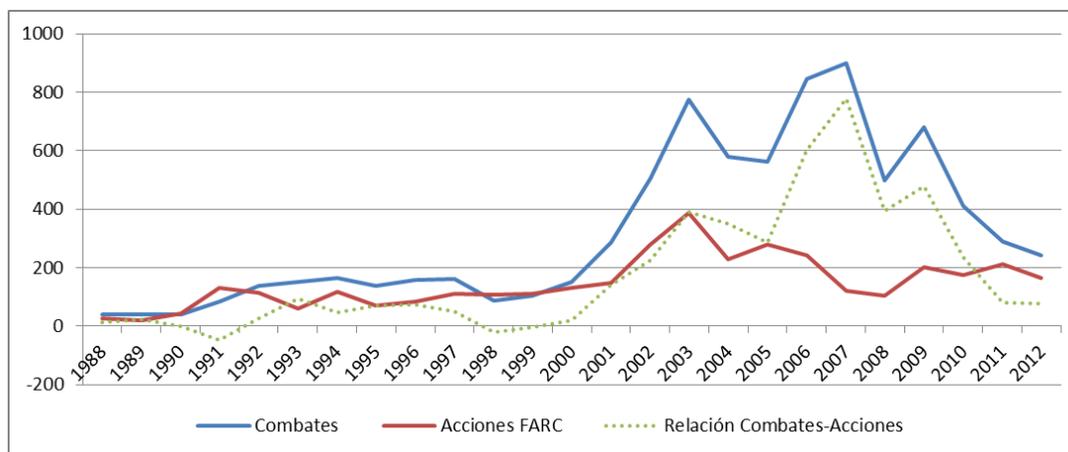
El presente documento parte de la afirmación de que cada tipo de iniciativa armada desarrollada por los grupos armados requiere de un grado diferente de esfuerzo militar y movilización de recursos, y que el tipo de modalidad utilizada puede dar indicios sobre el nivel de intensidad de la confrontación. Haciendo uso de ponderaciones que asignan un valor a cada tipo de acción armada, la Gráfica 1 presenta las acciones armadas de las FARC, los combates por iniciativa de la Fuerza Pública para el periodo 1988 a 2012, y la relación entre las dos dinámicas.

A partir de este ejercicio, la Gráfica 1 muestra que entre 1988 y 2012 las acciones armadas de las FARC se mantuvieron por debajo de los combates que se dieron por iniciativa de las fuerzas

1La metodología elaborada por el DNP se propone medir la intensidad del conflicto armado a partir de la clasificación y asignación de un valor (ponderación) a los actos del conflicto según el esfuerzo militar comprometido en cada acción. Un primer grupo está conformado por las acciones que implican *Mayor Esfuerzo Militar* y una masiva movilización de recursos armados y logísticos tales como los ataques a población y a instalaciones de la fuerza pública. Estas acciones adquieren un valor superior, que en este caso sería de 0,43. El segundo grupo lo componen acciones de *Medio Esfuerzo Militar*, tales como los hostigamientos y las emboscadas, en los que el factor sorpresa y el ataque a un objetivo inerme suelen compensar el limitado y asimétrico despliegue de los GAML. Estas acciones reciben una ponderación intermedia, que en este caso sería de 0,36. El tercer grupo lo conforman las acciones de *Bajo Esfuerzo Militar*, tales como los actos de terrorismo, ataques contra la infraestructura o sabotajes, la activación de artefactos explosivos y ataques con francotirador, que comprometen el mínimo de capacidad armada de los GAML. Estas acciones reciben un valor inferior a las demás, siendo en este caso de 0,21. De otro lado, se propone ponderar los contactos armados o combates por iniciativa de la fuerza con un valor de 0,43, entendiéndose que si bien esta es la acción que requiere de mayor esfuerzo militar por parte de la fuerza pública, ésta también lleva a cabo otras acciones tales como capturas, incautaciones, allanamientos, desmantelamiento de campamentos y laboratorios, entre otros, que consolidarían el 67% restante. Ver: Departamento Nacional de Planeación. Estimación de la intensidad del conflicto armado en Colombia 1999-2005. Bogotá 2005. Dirección de Justicia y Seguridad. Documento No Publicado.

militares. Como indica la línea verde punteada, solo en 1991 y 1998 el accionar guerrillero superó la iniciativa estatal en la confrontación, precisamente cuando se daba inicio a las negociaciones de paz entre esta agrupación guerrillera y los gobiernos de Gaviria y Pastrana respectivamente.

Gráfico 1. Relación entre combates por iniciativa de las Fuerza Pública y accionar de las FARC 1988-2012*



Fuente: Base de Datos del Conflicto-FIP

*La línea punteada indica la relación entre los combates por iniciativa de las fuerzas militares y las acciones armadas de las FARC. Cuando la línea se ubica por debajo del eje X, indica que hubo una correlación favorable para las FARC. Por el contrario, cuando está por encima del eje X, señala una relación de fuerzas positiva para el Estado.

Con el fin de comprender mejor el panorama de iniciativas armadas, tanto de las FARC como de la Fuerza Pública, el periodo 1988-2012 se dividió en cinco momentos. El primero va de 1988 a 1991 cuando se presenta una primera escalada en las acciones tanto de la guerrilla como de las fuerzas armadas, en la que estas últimas superaron la iniciativa de la guerrilla en todos los años con excepción de 1991.

El segundo momento comprende desde 1992 hasta 1998 cuando los combates por iniciativa de la Fuerza Pública se mantuvieron por encima de la iniciativa armada de las FARC con excepción del último año, cuando de nuevo el accionar armado de la guerrilla logró superar la iniciativa estatal. Este segundo momento (1998) coincide con el año de inicio de las negociaciones del Caguán (1998-2002).

El tercer momento va desde 1999 hasta 2002, periodo en que tanto las FARC como las fuerzas militares aumentaron la intensidad de su accionar armado. Por un lado, las FARC incrementaron su influencia sobre todo el territorio nacional y avanzaron en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos².

² Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH. Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la violencia y los derechos humanos. Vicepresidencia de la República de Colombia, Bogotá, 2010. P. 188

Por otro lado, en ese periodo las fuerzas armadas colombianas llevaban a cabo una profunda reforma militar, en la que crearon las Fuerzas de Tarea Conjunta, unidades militares compuestas por dos o más fuerzas institucionales, además de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) encaminada a realizar operaciones ofensivas rápidas de combate contrainsurgente en cualquier lugar del territorio colombiano³. La reforma militar y las iniciativas para combatir a las guerrillas se vieron fortalecidas con el apoyo del Plan Colombia, iniciativa que empezó formalmente en 2000, e incluyó una ayuda de más de 1.200 millones de dólares de Estados Unidos⁴.

Un cuarto momento de la confrontación aparece desde finales de 2003 hasta 2007 cuando la diferencia entre las iniciativas armadas de la Fuerza Pública y las FARC se hizo cada vez más notoria, a favor del Estado. En este contexto, la reforma militar y las operaciones puestas en marcha durante la primera fase de la Política de Seguridad Democrática, permitieron esa favorabilidad que condujo a las FARC a replegarse y a adoptar nuevas estrategias de guerra.

El quinto momento, que va desde 2008 hasta 2012, muestra un incremento del accionar armado de las FARC aunque la correlación de fuerzas continuó siendo favorable para el Estado. El crecimiento del número de iniciativas armadas de esa guerrilla se enmarcó dentro de lo estipulado en la Novena Conferencia de la agrupación que se realizó en 2007, en la que las FARC definieron una nueva táctica de guerra que consiste en golpear en pequeños grupos, realizar sabotajes y/o ataques contra infraestructura económica, y volver a la retaguardia⁵. Esta táctica fue puesta en marcha con el *Plan Renacer* en 2009⁶.

Como se observa en el Gráfico 2, el cual indica la representación porcentual anual de las acciones armadas de las FARC según esfuerzo militar comprometido entre 1988 y 2012, los ataques de medio y menor esfuerzo militar cobran mayor importancia a partir de 2007, lo que coincide con la Novena Conferencia, mientras que los ataques de gran envergadura o acciones que requieren alto esfuerzo militar disminuyen ostensiblemente su participación.

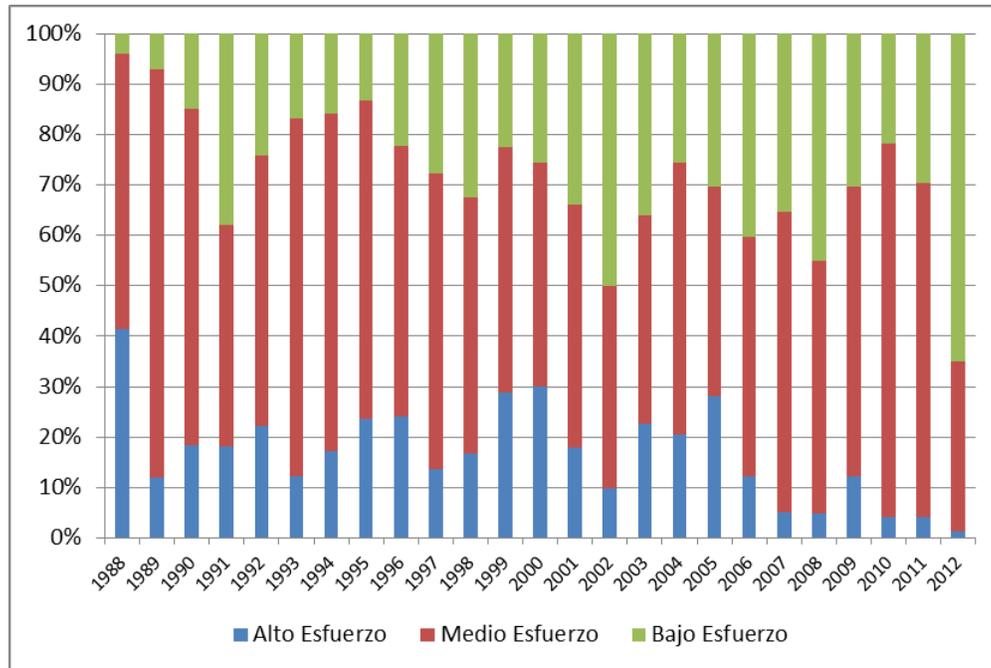
³Echandía, Camilo. "Situación actual de las Farc: Un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011)". Fundación Ideas para la Paz (FIP). Septiembre de 2011. Pp. 21

⁴"La Novena Conferencia: auge y declive". En: Verdadabierta.com. 18 de noviembre de 2012. Disponible en sitio web: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-farc/4299-la-novena-conferencia-auge-y-declive/>

⁵Ibid.

⁶"Detallando la historia de las Farc" Periódico El Espectador. 3 de Junio de 2013. Disponible en el sitio web: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-425726-detallando-historia-de-farc>

Gráfica 2. Representación porcentual anual de las acciones armadas de las FARC según esfuerzo militar comprometido 1988-2012



Fuente: Base de datos del conflicto-FIP

Esta gráfica permite hacer tres apreciaciones. En primer lugar, se hace visible que aquellas acciones que requerían de *Alto Esfuerzo Militar*, tales como ataques a poblaciones y ataques a instalaciones de la Fuerza Pública, han perdido relevancia dentro del total de las iniciativas de esta guerrilla a lo largo del periodo analizado. Después de constituir el 40% en 1988, desde 2007 hasta 2012 no representaron más del 10% anual, siendo casi inexistentes en este último año, cuando empiezan los diálogos de paz en el actual gobierno.

En segundo lugar, se observa que las acciones de *Medio Esfuerzo Militar*, tales como emboscadas y hostigamientos, han tenido un peso importante dentro de la confrontación armada, manteniéndose siempre por encima del 30% anual del total de acciones de las FARC. En años recientes, es decir, de 2007 a 2011, las modalidades de *Medio Esfuerzo* adquirieron un porcentaje que osciló entre el 40% y el 60% del total de iniciativas anuales. Finalmente, en 2012 caen a su participación histórica mas baja.

En tercer lugar, muestra que las acciones de *Bajo Esfuerzo Militar*, tales como ataques a infraestructura y bienes, activación de artefactos explosivos, entre otros, han venido ganando importancia a lo largo del periodo, hasta convertirse en la modalidad más recurrente en 2012 al concentrar el 60% de las acciones.

2. El accionar armado de las FARC en el preámbulo de las negociaciones

Con el objetivo de comparar el accionar armado de las FARC en los tres años previos a las negociaciones llevadas a cabo en los gobiernos de César Gaviria (1989-1991), Andrés Pastrana (1996-1998) y Juan Manuel Santos (2010-2012), el siguiente aparte se enfoca en el análisis de cada una de las modalidades de acción de la guerrilla de acuerdo con el esfuerzo militar comprometido.

Antes de entrar en el análisis, vale la pena reseñar brevemente cada uno de los procesos de paz a los que se hace referencia. El primero tuvo lugar en 1991 y 1992 entre el gobierno de César Gaviria y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), primero en Caracas (Venezuela), y posteriormente en Tlaxcala (México). Las negociaciones se dieron en un contexto de cambios políticos y sociales precedidos por la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1990, la promulgación de una nueva Constitución Política en 1991 y los pactos de paz con el M-19, el EPL (Ejército Popular de Liberación), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)⁷. En medio de críticas por parte diferentes sectores sociales, los hechos violentos que, entre otros, causaron la muerte del ex ministro Argelino Durán Quintero a manos del EPL y la ausencia de mecanismos claros de verificación de la negociación, el proceso se rompió en noviembre de 1992⁸.

El segundo proceso se desarrolló entre 1998 y 2002 después de que Andrés Pastrana realizara acercamientos previos con las FARC durante la campaña electoral. Una vez empieza su mandato, se dio inicio al proceso de negociación con las Resoluciones 84 y 85 de 1998, la Resolución 1 de 1999, y con la creación de una Zona de Distensión (ZD) que implicaba la desmilitarización de cinco municipios en el suroriente del país (San Vicente del Caguán, La Macarena, Uribe, Mesetas y Vista Hermosa). Posteriormente, el 6 de mayo de 1999 se firma el inicio de la fase de negociaciones con la *Agenda Común por el Cambio hacia una nueva Colombia*, la cual finalizó sin éxito el 21 de febrero de 2002⁹.

Mientras estuvo vigente la ZD se produjo la reforma militar, que frustró el objetivo de las FARC de alcanzar el equilibrio estratégico con el Estado y consolidar su expansión territorial y fortalecimiento militar. En este sentido, el Caguán sería el punto de partida para el debilitamiento de las FARC (Ver Gráfico 1)¹⁰.

⁷Villarraga, Álvaro. "El camino de la paz: Valorar las experiencias pasadas". Razón Pública. Septiembre 2012. Disponible en el sitio web:<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3269-el-camino-de-la-paz-valorar-las-experiencias-pasadas.html>

⁸Franco, Carlos. *La verificación en un eventual proceso de Paz*. Bogotá, Fundación Ideas para la Paz. Working Paper: 10. Febrero 2012. P 23. Ver también: Verdad Abierta. *Las negociaciones pasadas*. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/Especiales/negociaciones-pasadas/tercera-dificultades.html>.

⁹Arias, Gerson Iván. *Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano*. Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, Working Paper 4, Octubre de 2008. Pp 21.

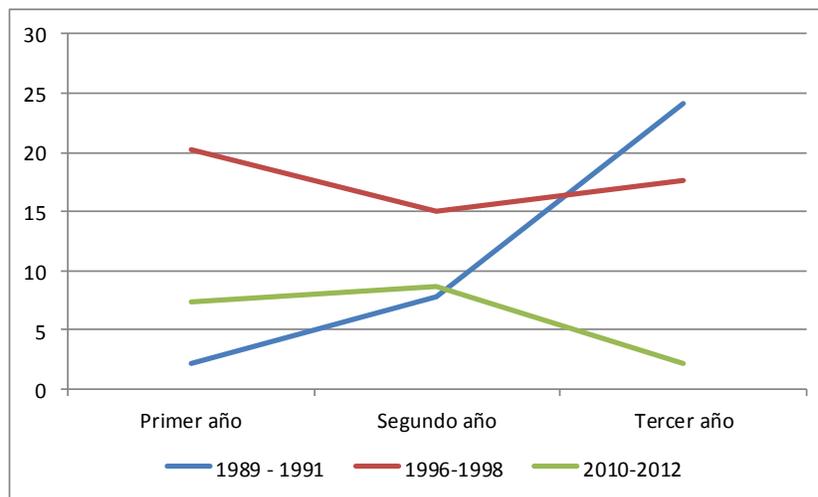
¹⁰Echandía, Camilo. "La Experiencia del Caguán. Punto de partida del debilitamiento de las Farc". En: Revista Zero N. 28. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia Universidad Externado de Colombia. 2012.

El tercer proceso inició una década después del fin de la ZD. El 26 de agosto de 2012 se firmó el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el gobierno nacional y las FARC en La Habana (Cuba)¹¹. En él, las partes se comprometen a dialogar sobre seis puntos: 1) desarrollo agrario integral, 2) participación política; 3) fin del conflicto; 4) solución al problema de las drogas ilícitas; 5) víctimas y verdad; y 6) verificación, implementación y refrendación¹².

El proceso, que tiene lugar actualmente en la capital cubana, ocurre sin pactar un cese al fuego en el territorio nacional, lo que implica que la guerrilla continúa realizando acciones armadas al tiempo que las FF.MM. siguen combatiendo al grupo guerrillero mientras se negocia.

Así las cosas, en los años anteriores a las negociaciones llevadas a cabo en las administraciones Gaviria y Pastrana, las acciones de *Alto esfuerzo militar* de las FARC crecieron y se mantuvieron estables. Como indica la Gráfica 3, entre 1989 y 1991 éstas mostraron un pronunciado incremento al pasar de 2 hechos a 24; de 1996 a 1998 este tipo de ofensiva guerrillera se mantuvo siempre por encima de 15 ataques por año, constituyéndose como los años previos a las negociaciones con el mayor número de acciones de este tipo.

Gráfica 3. Accionar de Alto Esfuerzo Militar de las FARC previo a las negociaciones de paz



Fuente: Base de Datos del Conflicto-FIP

El posicionamiento de las acciones de *Alto Esfuerzo* como parte del repertorio armado guerrillero en los dos primeros periodos, se enmarcó dentro de las estrategias de largo plazo esbozadas inicialmente en la Séptima Conferencia de las FARC en 1982, y confirmadas en la Octava Conferencia en 1993. A grandes rasgos, la estrategia que se planteó en la Séptima Conferencia

¹¹ “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Mesa de Conversaciones.

¹² “Los puntos de la agenda”. Disponible en: <http://m.semana.com/nacion/articulo/los-puntos-agenda/263987-3>

buscaba ampliar el pie de fuerza a 28.000 integrantes armados, crear 48 nuevos frentes y realizar al menos cuatro ataques armados por cada frente al año. Con estas decisiones, lo que se buscaba era “tomarse la cordillera Oriental, declarar allí un gobierno provisional, atacar Bogotá y tomarse el gobierno nacional”¹³. Por su parte, la Octava Conferencia reafirmó lo dispuesto en la anterior, amplió el Estado Mayor Central a 25 miembros y creó los bloques José María Córdova (hoy “Iván Ríos”) y Caribe con epicentro en los Montes de María¹⁴.

Además de la planeación estratégica, entre 1989 y 1991 otros factores coyunturales de orden político, institucional y militar jugaron un papel relevante en el aumento de las acciones de gran envergadura. Un ejemplo de ello, y tal vez uno de los casos más emblemáticos, fue la ofensiva militar contra la sede del Secretariado de las FARC en 1990, conocida como *Casa Verde*, realizada el mismo día en que se llevaba a cabo la Asamblea Nacional Constituyente. Esta acción desencadenaría una serie de retaliaciones por parte de la guerrilla.

En los años previos a las negociaciones del Caguán, es decir, entre 1996 y 1998, la ofensiva armada de las FARC se hizo más frecuente e intensa a través de acciones con capacidad para atacar y destruir de forma simultánea puestos de policía, instalaciones militares y controlar las dinámicas políticas y económicas municipales¹⁵. Entre ellas están los ataques a las bases militares de Puerres en Nariño y Las Delicias en Putumayo, seguidas por el ataque a la base militar de La Carpa en Guaviare y la ofensiva militar contra la base de Patascoy. En 1998, los ataques se intensificaron a partir de marzo con la incursión a las instalaciones militares de El Billar en Caquetá, a las estaciones de policía en los municipios de Miraflores (Guaviare) y Uribe (Meta), y la toma de Mitú, capital de Vaupés¹⁶.

En contraste, y como se ve en la Gráfica 3, en los años previos a las negociaciones entre las FARC y el gobierno de Santos, las acciones de *Alto Esfuerzo Militar* tendieron a disminuir hasta hacerse casi inexistentes. Tal dinámica sería en parte el resultado de la reforma militar (Pastrana) y los duros golpes que recibieron las FARC por parte de la Fuerza Pública desde 2002 hasta 2010, que se expresaron en la muerte, entrega o captura de varios los mandos de la agrupación, obligándolos a replegarse¹⁷.

¹³ “Las conferencias de la expansión”. Verdadabierta.com. 18 de Noviembre de 2012. Disponible en sitio web: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-farc/4298-las-conferencias-de-la-expansion-1982-1993>

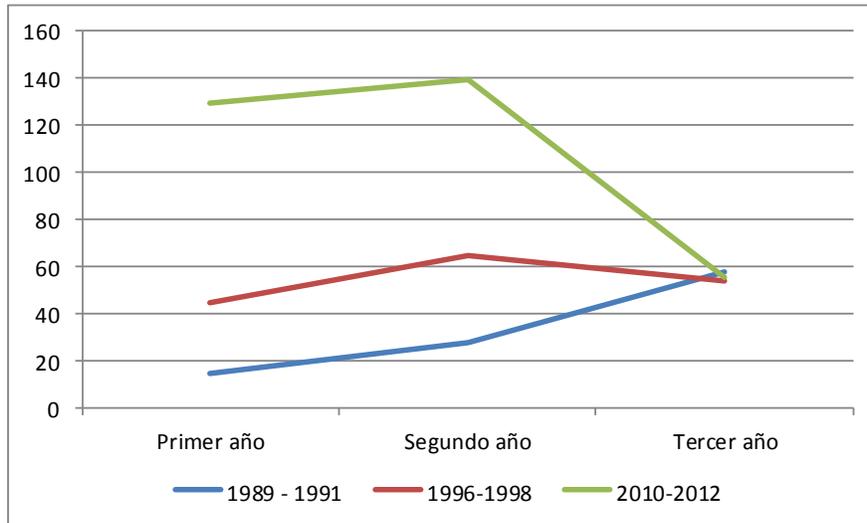
¹⁴ “Las conferencias de la expansión” Op. cit.

¹⁵ Echandía, Camilo. *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá. 2006 Universidad Externado de Colombia. Pp. 135

¹⁶ *Ibid.* Echandía Pp. 135

¹⁷ En 2007, fueron dados de baja alias El Negro Acacio, jefe del frente 16 y alias Martín Caballero, jefe del bloque Caribe. En 2008, muere Raúl Reyes en el marco de la operación Fénix; y posteriormente, alias Iván Ríos, miembro del Secretariado, sería asesinado por uno de los miembros de su guardia personal. En 2009, fue dado de baja alias Gaitán, jefe del frente Antonio Nariño y fue capturado el Negro Antonio, segundo al mando del mismo frente. En 2010, apenas comenzaba el gobierno de Santos, se lleva a cabo una nueva operación que dejaría como resultado la muerte de uno de los comandantes más poderosos del Secretariado alias Jorge Briceño, más conocido como Mono Jojoy¹⁷. Posteriormente, después de intensos operativos en la región del cañón de Las Hermosas, en el departamento de Tolima, las fuerzas armadas

Gráfica 4. Accionar de Medio Esfuerzo Militar de las FARC previo a las negociaciones de paz

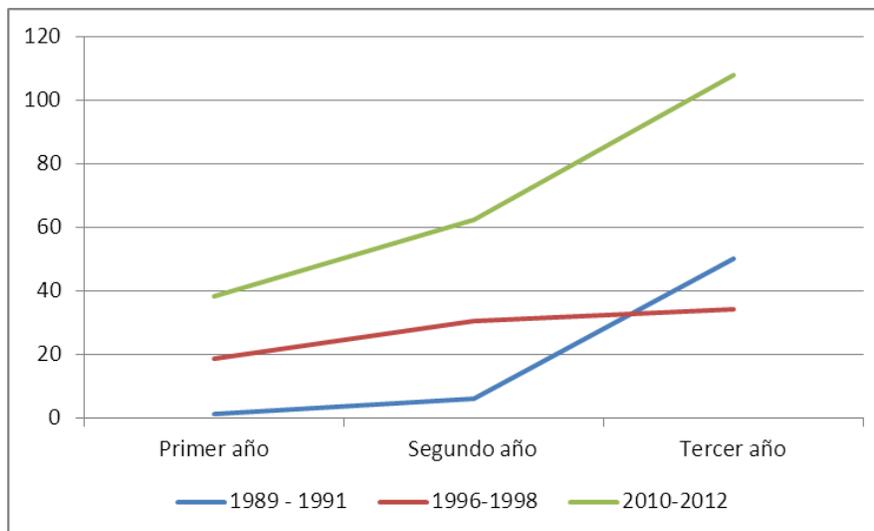


Fuente: Base de datos del conflicto-FIP

Como se vio en la Gráfica 2, las acciones de *Mediano Esfuerzo Militar* son las que se mantienen más estables de todo el periodo analizado. Sin embargo, cabe anotar que en el año de inicio de las negociaciones en La Habana, estas sufrieron una caída notoria, pasando de 110 hechos aproximadamente a 60, igualando el nivel que tuvieron cuando empezaron los dos procesos anteriores.

logran movilizar a alias Alfonso Cano de su lugar de retaguardia hacia el departamento del Cauca, donde muere en medio de la Operación Odiseo en noviembre de 2011. En: "Situación actual de las Farc: Un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011)" Op. cit. P. 18-22.

Gráfica 5. Accionar de Bajo Esfuerzo Militar de las FARC previo a las negociaciones de paz



Fuente: Base de datos del conflicto-FIP

De otro lado, como se ve en la Gráfica 5, el alza en las iniciativas de *Bajo Esfuerzo Militar* hizo parte del modus operandi de las FARC antes de entrar a negociar con el gobierno nacional en los tres momentos analizados. De 1989 a 1991 estas pasaron de ser casi inexistentes a reportar más de 40; de 1996 a 1998 también aumentaron aunque en una porción menor; y el cambio más notorio se produjo entre 2010 y 2012 cuando esta modalidad pasó de 39 acciones en 2010 a más de 100 en 2012. En ese sentido y como preámbulo a las negociaciones de La Habana, las acciones de *Bajo Esfuerzo Militar* se destacan no solo por su constante incremento sino también porque su número es superior en comparación con los otros dos periodos. Esto demostraría que el aumento reciente del accionar de las FARC en vez de indicar un fortalecimiento, revela lo contrario: la pérdida del poder ofensivo que tuvo esa agrupación guerrillera en los momentos en que inician los anteriores diálogos de paz.

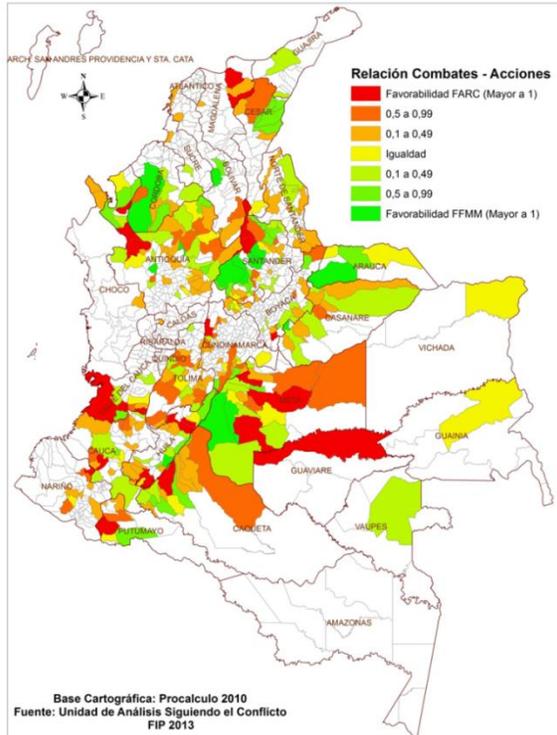
En resumen, de este aparte se entiende que en el periodo anterior a las negociaciones del gobierno Gaviria con la guerrilla hubo un repunte de todas las modalidades de acción, especialmente de las de *Alto* y *Bajo Esfuerzo Militar*. Por su lado, los años que precedieron al proceso del gobierno Pastrana se podrían ver como el posicionamiento y estabilización del accionar armado de las FARC en el que las tres modalidades de acción se mantuvieron sin cambios abruptos. Finalmente, el periodo que antecede los diálogos del gobierno Santos con las FARC se caracteriza por la caída de las acciones de *Alto Esfuerzo Militar*, el repunte de aquellas de *Bajo Esfuerzo Militar* y una participación constante de la modalidad de *Medio Esfuerzo Militar*.

3. Distribución geográfica del accionar armado de las FARC antes de las negociaciones con el gobierno nacional

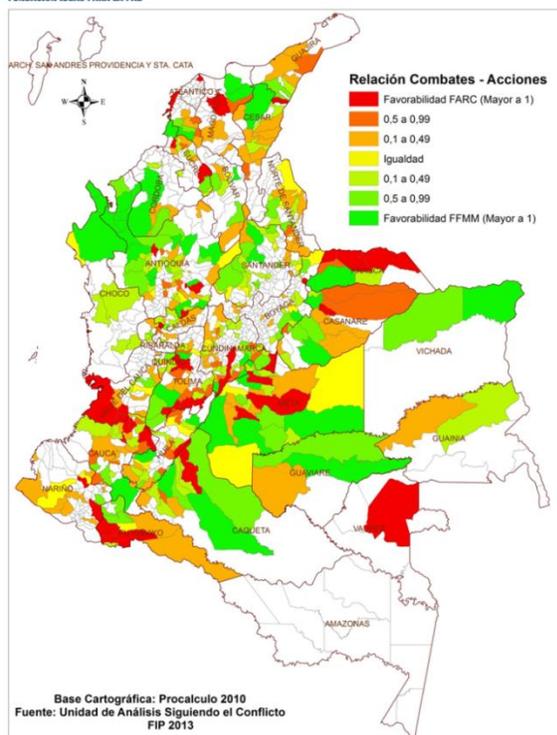
Al realizar la comparación de los periodos previos a las negociaciones de paz con las FARC, según su dimensión espacial, se llega a cuatro hallazgos: 1) entre 2010 y 2012, el escenario del conflicto se redujo con respecto al periodo 1996-1998, y aumentó muy levemente con respecto al periodo 1989-1991; 2) entre 2010 -2012, el porcentaje de municipios en que las fuerzas militares superan las acciones por iniciativa de las FARC es mayor que en los dos periodos de negociaciones anteriores; 3) que en el periodo que antecede las negociaciones en La Habana, el número de combates por municipio aumenta con respecto al número registrado en el preámbulo de las negociaciones con Gaviria y Pastrana; y 4) se evidencia que el número de municipios en los cuales las acciones de *Alto Esfuerzo Militar* primaron sobre las demás se redujo en el periodo previo a las negociaciones en La Habana, con respecto a los otros dos momentos analizados.

Los hallazgos uno, dos y tres también se pueden observar con claridad en la serie de mapas adjunta y que representa la relación entre los combates por iniciativa de la Fuerza Pública y las acciones armadas de las FARC para los periodos 1989-1991, 1996-1998 y 2010-2012. El cuarto hallazgo se hace más visible en una serie de mapas que se presenta posteriormente, la cual representa el porcentaje de acciones de *Alto Esfuerzo Militar* sobre el total del accionar guerrillero en los tres periodos considerados.

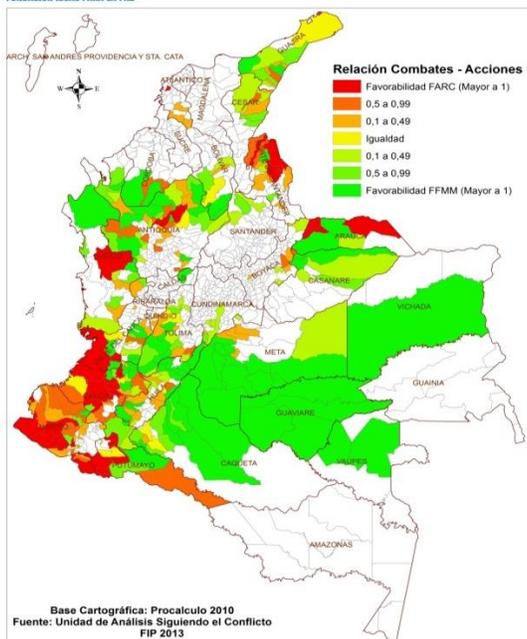
FIP Relación entre combates y acciones de las FARC ponderadas (1989- 1991)



FIP Relación entre combates y acciones de las FARC ponderadas (1996- 1998)



FIP Relación entre combates y acciones de las FARC ponderadas (2010 - 2012)



El primer hallazgo se corrobora al ver que en los años que anteceden las negociaciones de paz en La Habana se presentó una disminución en la geografía del conflicto con respecto al periodo que antecede las negociaciones del Caguán, pasando de 454 municipios entre 1996-1998 a 330 entre 2010 y 2012. De otro lado, al comparar los periodos 1989-1991 y 2010-2012, se observa un leve aumento del escenario de la confrontación, pasando de 308 a 330 municipios afectados. Cabe señalar que los años que van de 1996 a 1998 corresponden al periodo de mayor crecimiento de las FARC cuando se registraron tomas a poblaciones y ataques a instalaciones de la Fuerza Pública, que no se repetirían después de la toma de Mitú.

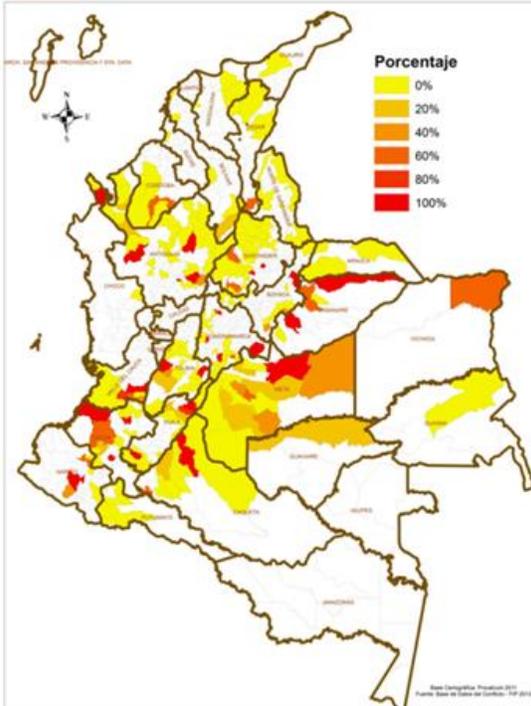
El segundo hallazgo se expresa en que, entre 2010 y 2012, el porcentaje de municipios en que las fuerzas militares superan las iniciativas de las FARC es mayor que en los dos periodos de negociaciones anteriores. En el primer periodo, el 35% de los municipios registraron superioridad de las fuerzas militares a través de los combates, teniendo en cuenta el total de 308 municipios que constituían el escenario del conflicto. En el segundo periodo, en el 48% de los municipios hubo favorabilidad de las fuerzas militares frente a la actividad guerrillera, del total de 454 municipios con actividad armada. En el tercer periodo, en el 53% de los municipios las iniciativas de la Fuerza Pública fueron superiores a las de las FARC, teniendo un total de 330 que son el escenario del conflicto para ese momento.

El tercer hallazgo, muy relacionado con el anterior, señala que en el periodo previo al inicio de las negociaciones en La Habana, el número de combates por iniciativa de la Fuerza Pública por municipio, se cuadruplicó con respecto al preámbulo de las negociaciones con Gaviria y Pastrana. En el preámbulo de las primeras negociaciones (1989-1991) se presentaron 1,2 combates por municipio; luego, en los años que anteceden las negociaciones de Pastrana el indicador se incrementó muy levemente a 1,6 combates por municipio. Finalmente, antes de las negociaciones del periodo Santos, ocurrieron 4,5 combates por municipio.

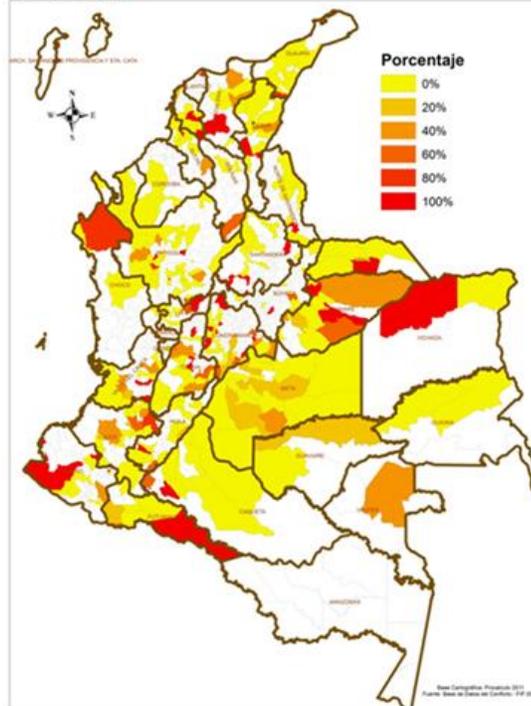
Finalmente, el cuarto y último hallazgo indica que el número de municipios en los cuales las acciones de *Alto Esfuerzo Militar* primaron sobre las demás, se redujo hasta ser casi inexistente en el periodo previo a las negociaciones en La Habana, con respecto a los otros dos momentos analizados (Ver mapas adjuntos). Entre 1989 y 1991, tal modalidad primó sobre las demás en 49 de los 308 municipios que conformaron el escenario del conflicto armado del periodo, representando 16% del total nacional. Posteriormente, entre 1996 y 1998, en 63 de los 454 municipios, las acciones de *Alto Esfuerzo Militar* primaron sobre las demás (esto representa un 14% del total). Finalmente, entre 2010 y 2012, este porcentaje ya no es significativo (el 0,003% de los municipios).



Porcentaje de acciones de alto esfuerzo militar frente al total de acciones FARC (1989 - 1991)



Porcentaje de acciones de alto esfuerzo militar frente al total de acciones FARC (1996 - 1998)



Porcentaje de acciones de alto esfuerzo militar frente al total de acciones FARC (2010 - 2012)

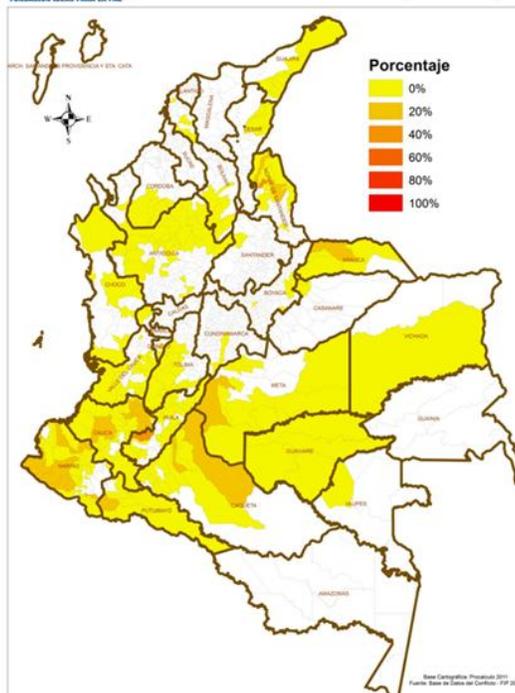


Tabla 1. Indicadores ponderados de la relación entre los combates de las FF.MM. y las acciones de las FARC

item	Periodo de Análisis		
	89/91	96/98	10/12
Acciones por Iniciativa FARC	192	300	551
Combates por Iniciativa FFMM	164	405	943
Total acciones de la confrontación	356	705	1494
Relación entre combates y acciones	-28	105	392
Participación porcentual de los combates de las FFMM en el conjunto de acciones de la confrontación	46%	57%	63%
Municipios escenario confrontación	308	454	330
Promedio Combates por municipio	1,2	1,6	4,5
Porcentaje de Municipios con superioridad de las fuerzas militares	35%	48%	53%

Fuente: Base de Datos del Conflicto-FIP

Teniendo en cuenta estos hallazgos, que se sintetizan en la Tabla 1, se puede concluir que antes del inicio de las negociaciones de paz en La Habana, hubo una reducción de la territorialidad de la confrontación y que en más de la mitad en los municipios en que el conflicto persiste, la correlación de fuerzas es favorable al Estado. Además, con respecto a los dos periodos anteriores, hay un desplazamiento de la confrontación desde la zona donde históricamente había estado concentrado el mayor poder ofensivo de las FARC, hacia las zonas marginales y rurales, lejos de los centros regionales, capitales de departamento y ciudades intermedias, reduciendo el riesgo que estas representaban en términos de proximidad a los centros político-administrativos más importantes del país. Sin embargo, no se puede perder de vista que las regiones de frontera son una “zona ideal para huir de la confrontación y que en efecto, los grupos insurgentes pueden aprovechar para refugiarse, evadir los ataques militares de las fuerzas regulares y prepararse para actuar”¹⁸.

¹⁸ Cabrera, Irene. “La guerrilla en las fronteras colombianas: ¿un problema para la seguridad regional? En: Revista Política Colombiana Octubre –Diciembre 2009. Disponible en sitio web: <http://politicacolombiana.net/pdfs/2edicion/articulo012.pdf>

CONCLUSIONES

- El inicio de los diálogos de paz entre las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos ha venido acompañado de un cambio en las modalidades de acción armada utilizadas por las FARC, que contrasta con las iniciativas desplegadas por este grupo guerrillero en el preámbulo de las negociaciones con los gobiernos de César Gaviria y Andrés Pastrana.
- Los principales cambios se podrían resumir en tres puntos. En primer lugar, a diferencia de los periodos anteriores, las negociaciones actuales empiezan en un contexto en que las iniciativas armadas estatales superan a las acciones guerrilleras, situación que difiere de 1991 y 1998, cuando el accionar de las FARC superaba a la Fuerza Pública.
- En segundo lugar, se observa que el periodo 2010 - 2012 se caracteriza por la caída de las acciones de *Alto Esfuerzo Militar*, el repunte de las acciones de *Bajo Esfuerzo Militar* y una presencia constante de las acciones de *Medio esfuerzo militar*. En el mismo sentido, en este periodo se reduce el número de municipios afectados con acciones de *Alto esfuerzo* y aumentan los que reportan hechos de *Bajo esfuerzo militar*.
- En tercer lugar, se puede concluir que antes del inicio de las negociaciones de paz en La Habana, hubo una reducción de la territorialidad de la confrontación en comparación con el periodo anterior a las negociaciones del Caguán; y que en más de la mitad de los municipios en que ésta persiste, las fuerzas militares han logrado mantener su favorabilidad. Además, se evidencia, con respecto a los dos periodos anteriores, que hay un desplazamiento de las zonas de confrontación donde había estado concentrado el mayor poder ofensivo de las FARC, hacia zonas marginales y rurales, lejos de los centros regionales, capitales de departamento y ciudades intermedias.
- Estas modificaciones han dado lugar a un nuevo contexto para las negociaciones de paz, en el que si bien la actividad armada de las FARC persiste, no se puede hablar de que están fortalecidas militarmente. Retomando el planteamiento de que no todas las modalidades armadas tienen un mismo valor ni requieren del mismo esfuerzo militar, el contexto actual demuestra que el recurso a modalidades de *Bajo esfuerzo militar*, sumado al repliegue a zonas de frontera y el distanciamiento de los principales centros de poder, es muestra palpable del debilitamiento que aqueja a las FARC en el momento actual.