

**LA TOMA DE DECISIONES DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCESO ORGANIZACIONAL.
CASO: LA TOMA Y RETOMA DEL PALACIO DE JUSTICIA DE COLOMBIA EN 1985**

Patricia Gutiérrez Prada¹

[*patricia.gutierrez@usco.edu.co*](mailto:patricia.gutierrez@usco.edu.co)

*Facultad de Economía y Administración
Universidad Surcolombiana, Neiva, Huila
Julio, 2014*

Tema para mesas de trabajo: Políticas públicas: enfoques organizacionales

Palabras claves: Proceso organizacional, toma de decisiones, Política Pública

RESUMEN

El presente trabajo hace parte de la tesis² de maestría en Políticas Públicas de la autora, cuyo objetivo general es comprender el proceso de toma de decisiones de parte de los actores³ en el caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia bajo el paradigma de los modelos del Actor Racional, el Proceso Organizacional y el Político Gubernamental según Allison (1988). Para efectos de contextualización, se enfatiza en el Modelo del Proceso Organizacional dada su convergencia con el tema elegido para la mesa de trabajo. En esta perspectiva el gobierno colombiano se ve como un grupo de organizaciones, cada cual con su misión, especializadas en la medida que experimentan y se identifican por una cultura organizacional, por sus capacidades, sus debilidades, sus actuaciones ante la ciudadanía; mientras tanto el M-19 se observa como un grupo para efectos de este ejercicio, al igual con su misión y cultura organizacional, se pueden diferenciar las acciones entre el grupo autor material y el grupo de comandancia de los hechos.

Palabras clave: Proceso organizacional, toma de decisiones, Política Pública

ABSTRACT

This work is part of the master's thesis⁴ in Public Policy from the author, whose overall objective is to understand the decision making process of the actors⁵ in the case of the Occupation and Reoccupation of Colombia's Courthouse under the paradigm of Rational Actor models, Organizational Process and Governmental Policy based on Allison (1988). For purposes of contextualization, it has been emphasized in the Organizational Process Model due to its convergence with the theme chosen for the workshop. In this perspective, the Colombian government is viewed as a group of systems, each with its mission, specialized to the extent that experiment and are distinguished by an organizational culture, for its abilities, its weaknesses, its actions to citizens; meanwhile the M-19 group is observed to enforce this work, as its mission and organizational culture, actions can be distinguished among the material author group and the group that led the attack.

Key words: Organizational process, decisions making, public policy.

¹ Autora del presente trabajo. Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, actualmente se desempeña como Docente de Planta en la Universidad Surcolombiana, ciudad de Neiva, Departamento del Huila, Colombia. Integrante del Grupo de Investigación Cre@, coordinadora de la línea de investigación en Políticas Públicas en el programa de Administración de Empresas, Facultad de Economía y Administración.

² Tesis dirigida por los profesores Álvaro Zapata Ph.D. y Edgar Varela Barrios Ph.D. de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

³ Gobierno Colombiano y grupo insurgente Movimiento 19 de Abril (M-19)

⁴ Thesis supervised by professors Alvaro Zapata Ph.D. and Edgar Varela Barrios Ph.D. at Universidad del Valle, Cali – Colombia.

⁵ Colombian Government and insurgent group Movement 19 de Abril (M-19)

INTRODUCCIÓN

La tesis de maestría se desarrolló con el objetivo de comprender la toma de decisiones tanto de parte del gobierno colombiano con Belisario Betancur como Presidente como del grupo al margen de la ley Movimiento 19 de Abril (M-19) en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia en Bogotá, Colombia en el año 1985. En esta investigación se tomaron los tres modelos de toma de decisiones de Allison (1988) para analizar el caso desde tres ópticas distintas, no obstante, para la presente ponencia, el análisis se orientará en torno al modelo II, dado que hace parte de la tesis mencionada y por su relación con el tema elegido para la mesa de trabajo.

A nivel general, el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia, se denota como una situación socialmente problemática, en la que generalmente emergen actores no gubernamentales que contribuyen a las acciones gubernamentales, sin olvidar de todas formas que la responsabilidad de la toma de decisiones sigue a cargo del Estado; no obstante, en esta investigación se considera al M-19 como un actor relevante en el proceso de toma de decisiones, que si bien, no era el responsable del éxito de la política de paz, si contribuyó con sus acciones a que el Gobierno del momento tuviese que enfrentar un proceso de toma de decisiones ante un evento emergente; de hecho, el eje central de reclamo del M-19 es por el incumplimiento a unos acuerdos de paz, por no tenerlo en cuenta en la toma de decisiones, es decir, por no considerarlo un actor fundamental para tomar decisiones en torno a la política de paz. Además, dependiendo del modelo en que se realiza la descripción; en el Modelo I se toma como actor quien toma decisiones y que influye notablemente en la toma de decisiones gubernamentales, en el Modelo II se toma como una organización, de carácter insurgente, cuyas rutinas y protocolos le llevan a tomar determinadas decisiones, y el Modelo III se toma como un jugador, que desde de su nacimiento como grupo guerrillero urbano tuvo que enfrentar varios juegos para enfrentar las autoridades militares y para ganarse un reconocimiento de la sociedad colombiana. Lo anterior, entendiendo que en todo el ciclo de vida de una política pública tanto la autoridad gubernamental como los diferentes actores sociales y/o políticos toman decisiones, y el caso objeto de este estudio es un evento relevante en la etapa de implementación y ejecución de la política de paz del gobierno del ex presidente Betancur, donde jugó rol importante el elemento básico de la decisión⁶ para las partes: el gobierno colombiano con su gabinete ministerial y sus fuerzas armadas, y, el grupo insurgente M-19 con su grupo intelectual de la toma y el grupo *task force*⁷.

El marco teórico que orientó el desarrollo del estudio son los tres modelos de toma de decisiones que utiliza Graham Allison en su libro “*La esencia de la decisión: análisis de la crisis de los misiles de Cuba*” (1971), en el cual elabora un análisis respecto a la toma de decisiones en el contexto de lo político y lo público. Su importancia consiste en mostrar cómo se puede interpretar una misma decisión a través de varios modelos explicativos (Roth D., 2002). En su estudio Allison llegó a la conclusión que las interpretaciones tradicionales de las decisiones sobre política de seguridad nacional a menudo ignoran aspectos importantes del proceso de toma de decisiones.

A manera de síntesis, en el Modelo I, o del Actor Racional, su poder explicativo se basa en su patrón de inferencia, y por ello, los rompecabezas se resuelven al hallar el patrón de propósitos dentro del cual el acontecimiento se ubica como un medio para maximizar ciertos valores (Allison, 1988); en el Modelo II o del Proceso Organizacional, el poder explicativo se basa en el descubrimiento de repertorios y rutinas organizacionales que producen los outputs que hacen parte del hecho que se quiere explicar (Allison, 1988); y en el Modelo III o Político Gubernamental, su poder explicativo se cumple desplegando el juego (el canal de acción, las posiciones, los jugadores, sus preferencias y sus pujas) que da lugar, como resultante, a la acción en cuestión; cuando un resultado se muestra como fruto del triunfo de un individuo o de un grupo, este modelo intenta explicar los detalles del juego que hicieron posible la victoria. Este modelo trata de atender las diferencias, los malentendidos y las confusiones que contribuyeron a la materialización de lo que se realizó en definitiva (Allison, 1988).

⁶ Este elemento involucra dos procesos: uno de racionalidad y otro de voluntad. (Salazar Vargas, 1999; 45)

⁷ Una fuerza operacional, que es una unidad temporal organizada para trabajar en una operación o misión concreta.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

La orientación metodológica de la investigación fue de tipo cualitativo, siguiendo el método de estudio de caso, cuyo cuerpo teórico central son los tres Modelos de toma de decisiones, el Actor Racional, el Proceso Organizacional y el Político Gubernamental, y, también se ilustra en forma breve sobre otros modelos de toma de decisiones, que de alguna manera fueron muy útiles al describir los resultados de la investigación, dado que al tratar los tres modelos, otros modelos son incluyentes y necesarios al intentar comprender determinadas acciones decisorias. Así, a partir del caso de la Toma y Retoma del Palacio de Justicia, se realizó un intento por comprender el proceso de toma de decisiones en el marco de cada uno de los modelos de toma de decisiones mencionados, útiles para comprender la forma en que toman decisiones actores que se desenvuelven en el sector público, que realizan acciones sociales de impacto, cuyos resultados de tales acciones marcan historia en una sociedad.

Para este estudio las unidades de análisis son los grupos y las organizaciones: las organizaciones, teniendo en cuenta que se intentan comprender las acciones gubernamentales que realizan sus integrantes en la época de los hechos, y los grupos, en relación con el grupo insurgente Movimiento (M-19), no obstante se aclara que para este caso, se presentan resultados de la investigación en lo que respecta al modelo del proceso organizacional.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Entendiendo que el conflicto sociopolítico es tan antiguo como la existencia del ser humano, que a través del tiempo siempre ha experimentado la necesidad de sentirse reconocido como individuo, para sí mismo y ante un grupo social, es la necesidad de ejercer poder y desarrollar la capacidad de dominio sobre los demás seres; de allí que a través de los tiempos encontramos que cada sociedad en la búsqueda de la igualdad y el reconocimiento de cada ciudadano ha desencadenado las más sangrientas batallas, con todas las justificaciones posibles: por territorio, por agua, por petróleo, por ideología, por religión, por raza, entre otras. No obstante, detrás de cada justificación, está implícita la búsqueda ansiada del poder, tanto de los grupos gobernantes legitimados como de los grupos insurgentes que buscan la justicia social; según la relevancia del problema, se busca la capacidad de dominación ya sea sobre otro continente, sobre otro país, sobre los demás ciudadanos o sobre su familia, lo cual transmite el mensaje de la inherencia del poder a la naturaleza del ser humano, se podría decir que ley del más fuerte sobre el más débil, aún se manifiesta de forma latente, lo que han evolucionado son los métodos y las formas de dominar gracias a los avances tecnológicos y por ende la inteligencia humana.

La inherente naturaleza del ser humano para tomar decisiones, es otro aspecto clave en este análisis, se trata de un tema estudiado desde la biología, la fisiología, la antropología, la sociología, la ética, el conflicto, el management, entre otros. En el transcurso del tiempo, desde las distintas áreas de estudio, se encuentra que la naturaleza del ser humano al tomar decisiones, siempre está impregnado de un nivel de su conducta emocional, pues aunque la evolución de la tecnología y de los pensamientos teóricos, permiten establecer modelos y paradigmas para mejorar la toma de decisiones en forma racional, siempre hay conflicto de intereses, que llevan a resultados inesperados, máxime cuando las personas toman decisiones en el contexto social y está en juego el poder.

En el contexto académico, para acercarse a la comprensión de la toma de decisiones en el desarrollo de hechos que marcan la historia de una sociedad, los investigadores estudian y desarrollan modelos en la medida que intentan comprender y analizar la interacción de los actores según sus interés, según el momento histórico de la sociedad y según su nivel de avance tecnológico, se trata de un estilo de evaluación post de la dinámica de las políticas públicas, que para el caso que ocupa este estudio, trata de la dinámica de gobernantes y gobernados, en el caso de la toma y retoma del Palacio de Justicia. Pese a que los dos actores relevantes son el gobierno colombiano y el M-19, siempre en el análisis emerge un tercer autor que es el narcotráfico colombiano.

El Modelo II o del Proceso Organizacional

Bajo el presente Modelo, la unidad de análisis busca entender la acción gubernamental como output organizacional. Para Allison los acontecimientos en el contexto de políticas internacionales son, en tres sentidos críticos, outputs de procesos organizacionales; a saber: Los eventos reales son outputs organizacionales, lo cual se da porque las decisiones de los conductores del gobierno se sustentan en rutinas organizacionales, dado que tienen el poder de forzar los límites del output y ejercer alguna acción al combinar diferentes output; sin embargo, en general, la conducta está determinada por procedimientos ya establecidos; las rutinas organizacionales que ya existen, en relación con el uso de las presentes capacidades físicas, conforman el rango de elección efectiva abierta a los conductores gubernamentales que tienen a su cargo un problema específico; y, los outputs organizacionales estructuran la situación dentro de los límites de la cual los conductores toman sus “decisiones”.

Según Allison, en el proceso de producir outputs, cada organización se caracteriza por los fines, los procedimientos operativos, los programas y repertorios. Los fines, generalmente surgen como un conjunto de constricciones que definen el desempeño aceptable; los procedimientos operativos estandarizados, mediante los cuales las organizaciones desarrollan sus funciones; y, los programas y repertorios, cuyo lineamiento consiste en que las organizaciones deben poseer la capacidad de desempeñar acciones, de tal manera que la conducta de los individuos resulte coordinada con precisión. Las organizaciones usualmente intentan evitar la incertidumbre, mas no intentan estimar la posible distribución de los futuros acontecimientos, por lo tanto el aprendizaje organizacional y el cambio emerge de las rutinas, pero a veces suceden cambios considerables que se pueden dar bajo las siguientes condiciones: aumentos en el presupuesto, prolongada restricción en el presupuesto y fracasos dramáticos en el funcionamiento existente, que hacen sentir menos resistente los procedimientos; coordinación y control centralizados, motivo por el cual la acción gubernamental necesita descentralizar responsabilidad y poder, pero los problemas en dominio separados no encajan muy bien, pues el funcionamiento de cada organización genera consecuencias significativas para los demás departamentos y los problemas relevantes cubren jurisdicciones de diversas organizaciones. De aquí, que la necesidad de descentralización sea paralela a la de coordinación; es decir, resulta que la acción responsable reclama un poder descentralizado frente a la acción coordinada que requiere de un control centralizado. (Allison, 1988)

Complementariamente se recurre a Simón (1983) y Simón (1945) para nutrir el estudio con el modelo de racionalidad limitada y para comprender la necesidad de utilizar técnicas de los procesos administrativos porque son de naturaleza decisoria y se debe iniciar con el diseño, luego la asignación de autoridad y, limitar las facultades del personal. En todo el proceso es necesario que exista coordinación, pericia⁸ y responsabilidad.

También, André-Noel Roth D. (2002) enfatiza que en la toma de posibles decisiones la planificación es una ayuda para lograr los objetivos de forma coherente, definiendo prioridades, estableciendo su respectivo plazo y los medios necesarios; por tanto las tareas de la planificación a la hora de tomar decisiones en el ciclo de las políticas públicas son reducir la incertidumbre⁹ y reducir la incoherencia¹⁰; también se recurre a Vargas V. (2001), quien ilustra respecto a la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados frente a una situación problemática y los actores involucrados.

Análisis del caso en el marco del Modelo II

En la perspectiva del Modelo del Proceso Organizacional, los actores son representados por las organizaciones que intervienen en la toma de decisiones frente a una determinada situación, ante todo,

8 Ubicar la persona con la habilidad especial en la acción especial que la requiere

9 “La reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación y por tal razón el esfuerzo de planificación necesita el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos e información”(André-Noel Roth D., 2002)

10 “En la reducción de la incoherencia de las políticas públicas, el plan busca orientar los esfuerzos y los recursos disponibles hacia el logro de los objetivos comunes. Para el logro de los objetivos se establece una jerarquía de planes, en los cuales las metas son más concretas y precisas para garantizar la coherencia de la acción conjunta”(André-Noel Roth D., 2002)

se basa en la teoría organizacional dado que lo relevante es analizar cómo los actores o miembros de una organización toman decisiones basados en experiencias adquiridas, en sus respectivas normas y procedimientos, que al final van constituyendo la rutina organizacional. Es importante en este modelo destacar que la elección depende de la cantidad y calidad de información, la cual se concreta en la capacidad organizacional para enfrentar determinadas circunstancias.

En este modelo es preciso comprender que las acciones del Actor gobierno se realizan mediante las organizaciones formalmente constituidas cuyas acciones, provenientes del Ministerio de Comunicaciones, del Ejército, de la Policía y del Ministerio de Defensa en especial, se reconocen como las acciones legitimadas del gobierno colombiano; mientras que las acciones del M-19 son ejecutadas mediante un grupo de personas organizado para contrarrestar ciertas decisiones del gobierno colombiano, pues se trata de una organización al margen de la ley, con fallas recurrentes en el flujo de la información, lo que ocasionaba un determinado nivel de incertidumbre al tomar decisiones en grupo o como organización.

Para el desarrollo del Modelo II es básico ilustrar sobre la organización de ambos actores para facilitar el análisis de la toma y retoma del Palacio de Justicia bajo la perspectiva del proceso organizacional.

Para el actor, Gobierno Colombiano, su estructura se compone de tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, con tres clases de órganos: de control, de organización electoral y otros. Se puntualiza que el Actor Gobierno colombiano, cuyo representante para el tiempo de los hechos era el presidente Belisario Betancur, es una organización legitimada desde la constitución política de 1886. El 5 de agosto de 1886 se expide la Constitución de Colombia por el Consejo Nacional de Delegatarios que se conformó por iniciativa del presidente Rafael Núñez, constitución que permaneció en la conciencia nacional durante 105 años, hasta la reforma de 1991; la fórmula central de esta reforma fue la “*centralización política y descentralización administrativa*”. (Arias, 2008, 42)

Los siguientes artículos de la Constitución de 1886 están relacionados en cierta forma con el evento de la toma y retoma del Palacio de Justicia; podrían ser más, pero estos ante todo son de utilidad para entender la contradicción de las acciones de este actor al hacer la retoma, que bien puede llamarse abuso de poder en relación con lo reglamentado en esta constitución, la misma que regía sus determinaciones:

- *El Art. 19 las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas que residen en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.*
- *Art. 23 nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente...*
- *Art. 28 aún en tiempo de guerra, nadie podrá ser penado ex post facto, con arreglo a la Ley, orden o decreto...*
- *Art. 30, No habrá pena de muerte por delitos políticos. La Ley los definirá.*

Los artículos mencionados indican claramente que la autoridad que poseen los representantes de la institucionalidad es para proteger a los ciudadanos pero al mismo tiempo para asegurar el respeto entre ellos; que tienen autoridad para castigar los delitos pero de acuerdo con los procedimientos que define la ley, de hecho, el presidente de la República como suprema autoridad administrativa es quien debe disponer de la fuerza pública y dirigir las operaciones de guerra, por ello hasta el presente¹¹ sigue el debate si Belisario Betancur tomó la decisión de la retoma de manera libre o si estuvo temporalmente aislado y la decisión la tomaron las Fuerzas Armadas; hay documentos que manifiestan las dos situaciones pero ninguna autoridad ha pronunciado última palabra al respecto.

El informe de la Comisión de la Verdad (2010) señala varios puntos respecto al gobierno de Betancur, de los cuales es básico resaltar los siguientes porque denotan su capacidad de organización para enfrentar previamente la negociación de paz con grupos insurgentes, tales como la sanción de la Ley 35 de 1982 a los cuatro meses de posesionarse como presidente, la reorganización de la comisión de

¹¹ En el año 2011

paz el 19 de septiembre de 1982 con 42 personas, y por primera vez en la historia del país, se reconoce el carácter político y social del conflicto armado colombiano y se decide utilizar el diálogo como instrumento para alcanzar la paz.

También Jaime Castro (2009) en su libro “*Ni golpe de estado ni vacío de poder*”, al referirse al presidente Betancur, manifiesta que desde su posesión mostró una decidida voluntad de paz al reunirse el 8 de octubre de 1983 y el 5 de diciembre de 1984 con la cúpula guerrillera en Madrid y México respectivamente; tomó decisiones que nadie había tomado antes y se pusieron en marcha procesos de paz con la FARC y con el M-19 en 1984.

Una estrategia fundamental de Betancur fue la pacificación del país al definir una política gubernamental para atraer a la vida civil los grupos armados que habían operado. Mientras que en los gobiernos anteriores había predominado el enfoque militarista (castrense), el de Betancur trataba de buscar una solución política al problema de la violencia, algo complejo puesto que implicaba no sólo encontrar sino también eliminar causas objetivas y subjetivas que daban origen a los grupos insurgentes, lo que hacía necesario considerar tres aspectos fundamentales:

1. Amnistía amplia para los delitos políticos y conexos; concretada en la Ley 35 de 1982
2. Reformas políticas, económicas y sociales
3. La integración de una comisión de paz, la cual estuvo inoperante hasta febrero de 1984, pues el entonces Ministro de Defensa, General Fernando Landazábal, renunció dejando sin resolver el problema de cómo llevar a cabo las reformas políticas y sociales planteadas por Betancur y exigidas por los grupos alzados en armas como “*conditio sine qua non*” para reintegrarse a la vida política y social normal; hubo muchos problemas de reformas estructurales de la comisión que desencadenaban en discusiones que conducían a nada.¹²

A partir de antecedentes como el robo de armas al Cantón Norte, la toma de la embajada de República Dominicana y los múltiples enfrentamientos, en los que de una u otra forma el M-19 triunfó en su momento, Ladrón de Guevara¹³ nos muestra el comportamiento de dicha institución y lo relaciona con la subordinación y autonomía en las relaciones entre civiles y militares desde 1958 hasta 1994. El autor clasifica por períodos según la forma de subordinación y autonomía.

El período que importa para los efectos de este estudio es el que Dávila clasifica como 1982-1989, denominado por él como *subordinación obligada y autonomía clandestina*; explica que al inicio del gobierno de Betancur ya se manifestaba la crisis de legitimidad del régimen político y la insurgencia guerrillera germinaba como la expresión por excelencia de las dificultades que encontraban los sectores dominantes para mantener el control político del país. Por tanto, el tratamiento a las guerrillas mediante su reconocimiento político y la propuesta de una “*Apertura Democrática*” se orientaban a la solución del desajuste institucional y político existente; pero los fracasos y obstáculos, al igual que el surgimiento de nuevos actores y factores generadores de violencia, en especial narcotraficantes, autodefensas y paramilitares, llevaron a un agravamiento progresivo de la crisis política, así como al desbordamiento de violencias entrecruzadas que se identificaban por una descomposición y empeoramiento de los métodos de lucha y destrucción de los enemigos políticos; únicamente el relativo buen comportamiento de la economía y la estabilidad incuestionable de la institucionalidad vigente impidieron que Colombia se viera cerca de una crisis de dominación o de Estado, con un desplazamiento radical o reaccionario de los sectores en el poder; es en este complejo contexto donde se desarrolla un nuevo tipo de relaciones entre civiles y militares.

Es en este entorno, que el gobierno de Betancur abre el camino a un tratamiento totalmente diferente del problema guerrillero, el cual implicaba para las Fuerzas Armadas un infranqueable cambio de la subordinación mínima previa a la subordinación obligada, todo en el marco del Proceso de Paz propuesto por el gobierno del momento. El hecho que las fuerzas militares hicieran explícitas estas manifestaciones no impidió, en términos institucionales, que se aceptara el curso que seguían los

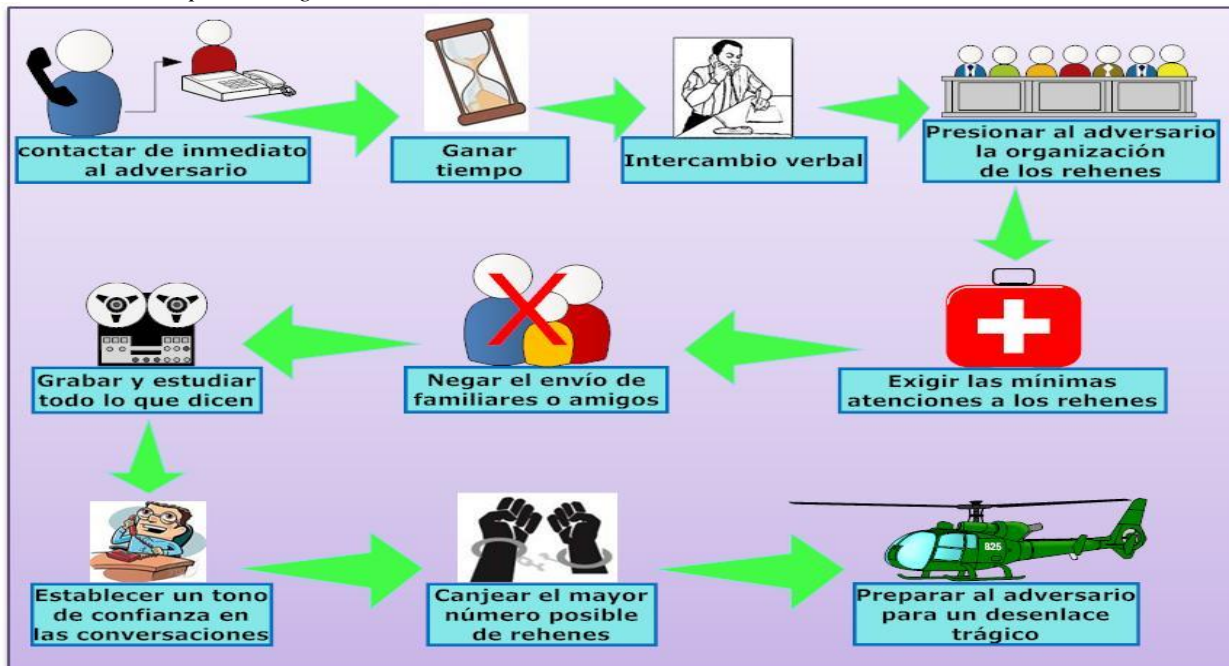
¹² <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ciencias/sena/periodismo/cartillacinco/carcin41.htm> descargada el 17 de agosto de 2010

¹³ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés(1998) “*El juego del poder: historia, armas y votos*”

acontecimientos, constituyendo así un tipo de aceptación que generó obstáculos reiterados a los acuerdos y el desarrollo de la autonomía clandestina como respuesta al desconocimiento gubernamental respecto del espacio político ganado por estas instituciones en un proceso de largos años de consolidación.¹⁴

Pues si bien es cierto que los protocolos de seguridad del país no son documentos de carácter público y sólo conocen de ellos los altos mandos de las Fuerzas Armadas, el Presidente de la República y el Ministro de Defensa, no se puede desconocer que para el tiempo de los hechos existían decálogos contra el terrorismo que contenían una serie de pasos a seguir para enfrentar una toma terrorista, previos a la acción armada propiamente dicha. La revista Cromos¹⁵ entrevistó a un militar activo de algún país experto internacional (la revista lo mantiene anónimo), que confirmó los diez pasos de Henrick Jugerman¹⁶ para afrontar tomas terroristas, que también son citados por Vicente Peña (1991) para explicar el concepto militar en relación con la retoma del Palacio de Justicia.

Gráfico 1. Los 10 pasos a seguir en tomas terroristas



Fuente: Elaboración propia a partir de Peña (1991) y Revista Cromos No. 3543 (1985)

El gráfico 1 denota, en primer lugar, la necesidad de establecer un contacto con el adversario; luego trabajar en ganar tiempo, por ello es indispensable que haya un negociador entre el terrorista y la máxima autoridad, de tal manera que si el adversario solicita que sus peticiones se deben atender de manera inmediata, entonces el negociador mantiene el diálogo en relación con la necesidad de consultar con la autoridad competente para luego hacer la contraoferta y así llegar a un intercambio verbal fluido, de confianza, que permita identificar al adversario, en especial frente a su actitud y la presión psicológica que está padeciendo; entre esta etapa de sondeo y antes de la acción armada¹⁷, se tienen en cuenta los aspectos relacionados con la seguridad y canje de rehenes, los estudios cuidadosos de todo lo que dicen, negar la posibilidad de enviarles familiares o amigos en caso de que lo soliciten e instaurar un tono confiable para el adversario. Luego de liberar el mayor número de rehenes, se debe preparar al terrorista para el trágico desenlace, incluso sugiriéndole que el suicidio puede ser la salida más honorable para esa circunstancia. (Cromos No. 3543, 1985)

¹⁴ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés(1998) "El juego del poder: historia, armas y votos"

¹⁵ Cromos No. 3543, 9 de diciembre de 1985.

¹⁶ Psicólogo holandés citado en la obra "El quinto jinete" de Dominique Lapierre y Larry Collins

¹⁷ Se debe producir cuando el adversario está en su más alto nivel de fatiga psicológica.

Son cinco los aspectos técnicos de inteligencia militar que no se tuvieron en cuenta en el trágico evento, los mismos que expone el experto militar entrevistado por la revista Cromos (No. 3543, 1985), a saber:

1. Un asomo de vacío de poder del mandatario de Colombia, lo cual fue peligroso para los rehenes.
2. Hubo mínima vigilancia en la puerta de ingreso al sótano, lo cual facilitó la entrada a los integrantes del M-19. Si bien es cierto que ningún sistema de seguridad es seguro al cien por ciento, está demostrado que al reforzar los métodos de seguridad, los actos terroristas se pervierten y atentan en lugares donde perecen víctimas inocentes o con operaciones suicidas.
3. La falta de presencia de un organismo secreto con entrenamiento exclusivo para estos casos. Un comando especializado debe estar formado por unos 200 agentes que razonen y no teman a disparar, con edad de 23 a 32 años; es un comando que debe ser dirigido directamente por el Presidente, con injerencia en toda la información y planos completos del edificio; a este comando se le debió responsabilizar del operativo; primero debía cesar el fuego y buscar el diálogo, luego buscar la dilatación del diálogo para aumentar las posibilidades de infiltración al interior del recinto, sacar los tanques pero no dispararlos, pues al parecer uno de los cañonazos dio de baja tanto a guerrilleros como rehenes; este comando se apoya con una o dos fuerzas y no exponer en la calle esa perturbada combinación de policías de verde, de azul, agentes de diferentes ramas, soldados de varios batallones y hasta agentes de tránsito, lo cual genera enfrentamientos entre ellos mismos y hasta facilita la infiltración del adversario por la confusión que se genera.
4. ¿Censura de prensa? Debieron dejar claro que el vocero oficial sería el Presidente de la República o el Ministro de Defensa, se produjo una confusión peligrosa porque los guerrilleros desde el interior del Palacio estaban pendientes de toda información que se filtrara desde afuera.
5. No era imposible, pues al tener control en los elementos externos, el comando de asalto debió poner en marcha la segunda parte de su plan de rescate: canje de rehenes a cambio de iniciar conversaciones; la infiltración de expertos negociadores para identificar el estado físico y mental de los guerrilleros. La tercera parte de su plan debe venir por adición, que consiste en extender el tiempo de las negociaciones y socavar psicológicamente a los guerrilleros, de tal manera que se impusiera la "*táctica del objetivo superior*", la cual consiste en que el terrorista queda comprometido con la realización más noble que con el objetivo inicial de su chantaje. La última parte sólo se trata de la sincronía entre los francotiradores y los agentes de ingreso al recinto.

Al intentar comprender estas acciones militares, Vélez Ramírez y Atehortúa Cruz (1993) en su estudio académico del caso de la toma del Palacio de Justicia, advierten que en la base de los militarismos funcionan dos fenómenos: uno, se identifica por la radical intolerancia, enlazada con los fundamentalismos cerrados a toda razón. Según esta visión las diferencias se deben resolver haciendo uso de la violencia. El otro, se caracteriza por la alienación de las armas, las cuales se convierten en un fin en sí mismo, dejando de lado el carácter de instrumento o medio que sirve para usos justificados y explicables en determinados contextos de opresión. Los autores citan a Radway (1974) para explicar que los militaristas ponen en peligro los objetivos de la seguridad por la falta de capacidad para distinguir los medios adecuados para defender tales objetivos; la falta de capacidad está dada por el poder excesivo y el descuido de la pericia.

Como se observa, el Actor Organizacional gobierno colombiano, muestra sus actuaciones mediante el desempeño de organizaciones, al ejecutar las normas y rutinas respectivas. La falla en la toma de decisiones a nivel de organizaciones se da en cuanto no se tienen rutinas repetitivas que hayan dado lugar al establecimiento de protocolos; organizaciones como las Fuerzas Militares, el Ministerio de Comunicaciones, el Congreso, la Policía, entre otras, para la época de los hechos no tenían establecidos protocolos o procedimientos en caso de una toma de una institución del gobierno colombiano y, menos, frente a la decisión de no negociar ni dialogar; pues la única experiencia había sido la toma de la Embajada de la República Dominicana, cuyo fin no fue trágico y hubo negociación

entre los actores. Pero esta vez, cinco años más tarde, los objetivos del M-19 eran otros, como también el presidente de la República es otra persona con su propio perfil y su propio programa de gobierno, que decidió actuar diferente a Turbay ante una situación similar; se podría decir que prácticamente el protocolo estaba en forma implícita en la Constitución de 1886 y ello implica la compleja discusión por la divergencia que existe entre la norma escrita y las acciones para su cumplimiento.

Para el actor, Movimiento 19 de Abril (M-19), que nace como grupo insurgente en el contexto del conflicto colombiano, constituye el otro actor para la perspectiva del Modelo II. Respecto a su ideología no hay un estudio documentado que especifique algo sólido y unificado; al parecer no había dos líderes que compartieran una ideología política común, unos hombres eran de derecha y otros marxistas, unos anarquistas y unos pocos socialdemócratas, difícilmente se ponían de acuerdo sobre un programa¹⁸; desde allí se pueden comprender las causas de las falencias en la toma de decisiones como grupo. Carrigan (2009), al referirse a Andrés Almarales cuando se preparaba para el gran suceso, comenta que él ni siquiera trató de jugar al abogado del diablo, dado que sabía que Fayad y los miembros del Comando Superior no lo escucharían; pues cinco meses antes había tomado partido en contra del rompimiento de la tregua y suplicó a sus compañeros mantenerse en el proceso de paz y sostener un diálogo abierto con el gobierno; no obstante, fue derrotado en la votación y ahora estaba de acuerdo porque no tenía alternativa. Esto indica que las decisiones de los altos mandos del M-19 se tomaban en grupo por votación, más no por consenso.

Se precisa que las guerrillas colombianas conocieron del movimiento revolucionario a partir de otros movimientos del resto del mundo: argelinos y vietnamitas contra la dominación francesa, congolese contra el imperio belga, negros del sur de los Estados Unidos contra el *apartheid*, jóvenes de los países industrializados en busca del sentido perdido en la sociedad de consumo y mujeres por liberarse de la dominación masculina. Ellos sintieron la influencia de sus éxitos y de sus fracasos y vivieron, en la segunda mitad de los años sesenta y comienzos de los setenta, un período de auge seguido de una crisis que duró hasta el fin de esta década. Es en este contexto cuando emerge el M-19, su presencia marca una ruptura en la tradición de la izquierda armada revolucionaria porque reconoció lo urbano como espacio de lucha, pretendió la *democratización* del régimen, se dirigió a los pobladores y no únicamente a la clase obrera, cambió el lenguaje tradicional de la izquierda insurgente y no se alineó en ninguna de las posiciones en que se dividía el movimiento comunista internacional. (Zuluaga N., 1999)

Ahora bien, se contrasta que mientras Zuluaga N. (1999) manifiesta que el M-19, aproximándose a lo popular, rompió con la ortodoxia marxista-leninista, Pardo Rueda (2004) al exponer el nacimiento del grupo, manifiesta que éste definió sus propósitos en un escrito denominado *documento No. 2* que, respecto a la ideología motivante de la organización, reza “*Seguiremos siendo una organización marxista-leninista que desarrollará la lucha armada en los centros urbanos, trabajaremos por el aglutinamiento y la unidad de acción del movimiento revolucionario nacional como condición para la toma del poder.*”¹⁹

Señala Zuluaga N. (1999) que el M-19 tuvo una influencia política mayor que su fortaleza militar, fue más corriente de opinión que de organización y jugó un rol significativo en la conquista de espacios de la política para el movimiento insurgente.

Las siguientes son acciones que permiten identificar su organización, desde su nacimiento hasta la toma del Palacio de Justicia, con base en Pardo Rueda (2004):

1. Se presenta ante el país con el robo de la espada de Bolívar.
2. Secuestro y asesinato del dirigente sindical José Raquel Mercado.
3. El robo de 7000 armas al ejército situado en el cuartel militar Cantón Norte en Bogotá, en diciembre de 1978, para tratar de resolver su problema de armamento.

¹⁸ Según Carrigan (2009), se trató de una afirmación del abogado conservador que lideró las negociaciones de paz con el M-19, John Agudelo Ríos.

¹⁹ Villamizar (2002, 276) citado textualmente en Pardo Rueda (2004)

4. Creo el Frente Sur y se ubicó en el Caquetá, con Jaime Bateman como Comandante y 300 hombres como Fuerza Armada.
5. La toma de la Embajada Dominicana en su día nacional, el 27 de febrero de 1980, realizada por un grupo de 17 guerrilleros al mando de Rosenberg Pabón, operación denominada Marcos Zambrano.²⁰ La toma se resolvió después de dos meses de negociaciones y el M-19 obtuvo un millón de dólares.
6. En 1981 hace una compra masiva en Europa de mil fusiles belgas FAL, calibre 7,62 Nato, de segunda mano en el mercado secundario de armas y un millón de cartuchos. En Hamburgo compraron un barco viejo denominado *Karina*, cuya aventura final fue un fracaso parcial porque habían logrado previamente salvar un buen número de fusiles FAL que llevaron al Caquetá.
7. En julio de 1983 muere Jaime Bateman en un accidente aéreo viajando de Santa Marta a Panamá.
8. Firmas de acuerdos de cese al fuego, donde se acusaban mutuamente Ejército y guerrillas ante la impotente presencia de las Comisiones de Verificación y el efecto fue el rompimiento de la tregua.
9. Toma del Palacio de Justicia.

Luna B. (2007), en otro artículo donde trata sobre el problema del reconocimiento subjetivo de sí mismos en los militantes del M-19 y al analizar el tipo de relación entre los individuos que participan de una acción colectiva, manifiesta que en el caso de este grupo insurgente, si bien hubo un liderazgo fuerte, sus formas organizativas fueron fluidas, pues el grupo no impulsó la creación de un tipo de militante orgánico, homogeneizado por una ideología y una política. En las condiciones históricas particulares de Colombia fue abierto y flexible, hecho que va a suponer relaciones diversas entre sus militantes y la acción colectiva buscada (Luna B., 2007).

Además enfatiza que el M-19 en su indagación de una acción de oposición no ofreció a sus militantes un perfil político normativo, homogéneo y general que los integrara y creara un reconocimiento de sí mismos en su presentación pública y en sus intercambios políticos. El M-19 no elaboró un discurso, con sus principios, para seleccionar a sus miembros y guiar sus acciones políticas. No se propuso producir un militante que tuviera el perfil de una manera de ser social²¹; es decir, un “*militant affilié*”²², a pesar de promover la idea de “*un hombre M-19*”, se limitaba al plano práctico operativo y al orden de la resistencia a la represión que invitaba a no someterse o rendirse en el combate; de tal manera, el M-19 suscitó la imagen del hombre corriente colombiano como partícipe directo del cambio, sin formularle “*revoluciones culturales*”, escasamente la reforzaba con la promoción del “*hombre nuevo*” del Ché Guevara, cuyas cualidades al fin y al cabo idealizaban al varón latinoamericano con sus patrones morales (Luna B., 2007).

La Compañía Iván Marino Ospina del M-19 fue la encargada de ejecutar materialmente la toma, comandada por Luis Otero Cifuentes, miembro del comando Superior²³. En relación con la forma de planeación de la toma del Palacio de Justicia (Semana.com)²⁴ describe el diseño de la toma del Palacio de Justicia, cuya idea general de la maniobra está sustentada con base en los documentos que hacen parte de la investigación que adelanta la Fiscalía por la desaparición de 11 personas, caso reabierto en noviembre del 2005 por el fiscal Mario Iguarán.

Semana.com²⁵, informa que un grupo de integrantes del M-19 en una casa ubicada en la Calle 6ª Sur No. 8-42 diseñó el golpe de gran transcendencia, con la pretensión de propinar un golpe de estado y

²⁰ Militante que había muerto semanas atrás, en prisión, como resultado de torturas (Pardo Rueda, 2004)

²¹ Definición de militante de Jacques Ion (2006 y 07) citado en Luna B. (2007)

²² Modelo altamente masculino de izquierda, “suponía un compromiso a largo plazo, una inscripción en una organización jerarquizada, una separación radical de lo privado y lo público, un sacrificio de la persona individual y una politización de la causa para extenderla a un número de personas que la sostuvieran (la lucha de masas) y traducirla sobre la escena política” (T. del A.) (Ion, 2006 y 07, pp. 277-278) citado en Luna B. (2007)

²³ Revista semana, No. 184, noviembre de 1985.

²⁴ Artículo electrónico “Cómo planeó el M-19 la toma del Palacio de Justicia” del 5 de noviembre de 2010.

²⁵ Artículo electrónico “Cómo planeó el M-19 la toma del Palacio de Justicia” del 5 de noviembre de 2010.

tomarse el poder; según investigaciones de inteligencia, la toma había sido planeada por Álvaro Fayad medio año previo al evento, pues el 07 de noviembre de 1985 los investigadores encontraron fotos, planos, mapas y documentos que evidenciaban los propósitos del M-19; según los borradores, el M-19 tenía un plan táctico y otro estratégico.

El plan estratégico contenía tres fases, la de preparación logística, la toma del edificio y de rehenes y la de someter a un juicio revolucionario al presidente Belisario Betancur y a tres de sus principales ministros²⁶. La toma del edificio iniciaría con el ingreso tranquilo de algunos miembros del M-19, en calidad de ciudadanos comunes; la toma como tal estaba diseñada para las 11:40. Los guerrilleros ingresarían por los dos únicos accesos del Palacio: la puerta grande que daba a la Plaza de Bolívar y el sótano; escogían esa hora porque a las 12:00 m. terminaba la jornada de la mañana y los funcionarios salían a almorzar, al igual que en despachos y guarniciones militares. Conforme al plan, el asalto avistaba la toma de los primeros pisos e incluía la muerte de los vigilantes del Palacio y, acto seguido, se ocupaban los edificios, hasta la toma de rehenes. La idea era, luego de obtener el control del palacio, mostrarle al mundo imágenes de la toma, exigir la presencia del presidente Betancur en el edificio con tres de sus principales ministros y adelantar una negociación. Si el plan se ejecutaba así, en las salas de sesiones de la Corte Suprema, el M-19 adelantaría la negociación. No obstante, el Ejército siempre ha confiado en la hipótesis de que la guerrilla asesinaría al Presidente y sus ministros y adelantaría el golpe de Estado, según los documentos encontrados.²⁷

Para el plan táctico, con base en los documentos encontrados, el Ejército identifica las siguientes acciones diseñadas:

- El ingreso al Palacio de un grupo operativo que lo ocuparía militarmente y tomaría como rehenes a dignatarios de la más alta jerarquía.
- El control de puntos clave del entorno por parte del grupo militar de apoyo externo que hostigaría a la fuerza pública.
- Un grupo de apoyo político llegaría a emisoras, estudios de televisión y redacciones de diarios bogotanos para dar la versión del asalto como una “*operación heroica*”.
- El plan de la guerrilla contemplaba que diez hombres vestidos de civil, que ingresaban como abogados al Palacio, tomarían posesión en determinados lugares del palacio. El operativo armado entraría en dos camiones que irrumpirían en el sótano.

Por tanto el M-19 no inició esta toma de manera imprevista o desorganizada, los inconvenientes se fueron dando en la praxis de la acción, el grupo fue responsable en la planeación, pero faltó experticia; y esa falta de experticia causa que este grupo insurgente, al enfrentar la ruptura de la *tregua armada* con Belisario Betancur en 1985, padezca el más severo golpe político a raíz de la toma del Palacio de Justicia, pues, disminuido política y militarmente, aceptó en 1989 negociar su desmovilización, en un ambiente de la intensificación de la acción terrorista en sectores del narcotráfico y del ascenso del paramilitarismo en algunas regiones de Colombia (Salazar N., 1999).

Ahora bien, existe diversidad de opiniones frente a la participación del narcotráfico colombiano con dinero y armas a fin de que se desaparecieran los expedientes de extradición y la posibilidad de asesinar a los magistrados que estaban tratando este tema; el inconveniente es que son sólo opiniones y afirmaciones pero no existe nada comprobado. Sin embargo, para mayor enriquecimiento en este modelo II, se presenta una ilustración de la forma organizacional del narcotráfico colombiano, como actor invisible pero dañino en el conflicto colombiano.

El narcotráfico es otro actor que, aunque informal y secundario para este estudio, es útil para comprender la dinámica del evento, pues el hecho de estar conformado por grupos ilegales, no significa que no tengan sus reglamentos, políticas, procedimientos y cultura del trabajo. Para conocer lo organización de la mafia colombiana, se recurre en forma breve a la revisión de la organización de

²⁶ El de Gobierno, Jaime Castro; el de Justicia, Enrique Parejo y el de Defensa, general Miguel Vega Uribe

²⁷ Artículo electrónico “Cómo planeó el M-19 la toma del Palacio de Justicia” del 5 de noviembre de 2010.

la mafia internacional y poder establecer la evolución de la organización de la mafia colombiana. En este sentido, Arango y Child (1987) manifiestan que el año 1930 marcó la reorientación comercial y organizativa de la mafia norteamericana porque, con la legalización del whisky, se terminó el mercado ilícito y, después de padecer guerras al interior del grupo, la mafia decide organizarse jerárquicamente y repartirse los mercados entre las familias así: Lucky Luciano fue nombrado como capo de tutti capi; El judío Bugsie Siegel se encargó de los juegos de azar; Meyer Lansky lo encargaron de las finanzas y adquisición de heroína; Alberto Anastasia sería el director general del Murder Inc asesorado por Joe Bonnano.²⁸

La mafia Siciliana, por su parte, con el transcurrir del tiempo estructuró su organización, delineó sus principios y forjó su código moral; su base era la de una sociedad rígidamente jerarquizada, que inicia desde el pequeño gangster o pistolero hasta el jefe o padrino. Realmente es una contra sociedad, un estado dentro del Estado; el padrino es la cabeza central de una familia, está presente en los negocios pero con las manos siempre limpias; cuando algo o alguien le impiden obtener sus intereses en los negocios, emerge la guerra y luego vienen los tratados de paz.²⁹ El padrino actúa siempre por fuera de la autoridad oficial y de las leyes del Estado; es por ello que aparecen códigos y conceptos, que se constituyen en pacto de caballeros, el honor, la *cosa nostra* que significa asunto nuestro y no de usted (Arango y Child, 1987).

Como organización, la mafia colombiana comienza a ganar espacios importantes para su negocio a nivel internacional, nacional y local, tal como lo muestran Arango y Child (1987) cuando enfatizan que a inicios de la década de 1970 el mercado norteamericano se amplía notablemente, y, la mafia colombiana, a diferencia de la de origen siciliano, no inició su trabajo en forma cerrada sino que trabajó de puertas abiertas, permitiendo la vinculación de diversidad de sectores y estamentos sociales, vinculación que podían hacer como socios o mediante el sistema de la “*apuntada*”, mediante el cual llegaron al narcotráfico gran gama de personas como profesionales, políticos, atracadores de bancos, estafadores, militares, policías, comerciantes quebrados, prostitutas, desempleados, amas de casa, intelectuales, banqueros, artistas, ganaderos y agricultores (Arango y Child, 1987).

Pero ante las puertas abiertas para todos, la falta de organización, el dominio de mercado por parte de una sola organización y el carácter democrático de la mafia, originado en Antioquia, se generó gran expectativa en la gente para alcanzar lo que por otros caminos no podrían lograr; ello constituye una debilidad de la mafia criolla, en especial frente a organismos represivos del narcotráfico norteamericano que han podido infiltrarse, pero es a la vez, según un narcotraficante colombiano,³⁰ “*una de las causas del éxito, ya que es una mafia muy difícil de desarticular, pues cada capo es el jefe máximo de su organización. Es muy difícil acabar con la organización, simplemente porque no existe. Si alguien se cae o por cualquier razón pierde sus mercados, su puesto es ocupado inmediatamente por otro u otros.*” (Arango y Child, 1987).

Simón (1957)³¹, al describir la toma de decisiones en manos del hombre administrativo en el contexto de la toma de decisiones a nivel organizacional, explica que en este caso funciona en un campo de racionalidad acotada, estimulado más por lograr un nivel de satisfacción que de maximización; es decir, no toma decisiones derivadas del análisis de todas las alternativas. No se conoce ningún estudio o documento que pruebe si tanto M-19 como Gobierno Colombiano (en especial Fuerzas Armadas) hubiesen hecho una evaluación o estudio de todas las alternativas; del M-19 se conoce que uno de sus miembros, cansado de experimentar enfrentamientos con el Ejército pese a haber firmado acuerdos de cese al fuego, se le ocurrió la brillante idea de hacerle un juicio al Presidente Betancur y la forma de lograrlo era tomándose la Corte Suprema para mostrarle el magnífico hecho al mundo. Existen documentos que tratan sobre el plan del M-19 más no evidencian un estudio de alternativas, no previó la agresiva respuesta del Ejército, probablemente se confió de su experiencia en la toma de la Embajada de República Dominicana. Por otra parte, asumiendo que no actuó con dolo, no hay

²⁸ Hans-Georg Behr (1981) “*La droga, Potencia Mundial*” citado en Arango y Child(1987)

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Conversación de uno de los autores con un capo de Medellín, con Arango o Child (1987)

³¹ Citado en Parsons (2007)

evidencias de que el Presidente Betancur o las Fuerzas Armadas hubiesen realizado una posible selección de alternativas para elegir la mejor, de tal manera que se recuperara el Palacio de Justicia y se salvara la vida de los rehenes; es más, en su afán desmesurado primó el deseo de ganar una batalla para desocupar una infraestructura sin pensar en salvaguardar la integridad de los rehenes. En procura de entender esta situación desde Simon (1957),³² se diría que el problema radica en comprender las limitaciones de la racionalidad que operaba al interior de cada Actor-organización, en especial porque no es posible que el tomador de decisiones analice toda la información y las opciones cuando está enfrentando un problema; ello significa que tanto información como opciones o alternativas pueden excluirse dado que se contrastan a otras actitudes, valores, intereses y metas más convencionales o intensamente arraigadas.

De acuerdo con Simon, la toma racional de decisiones debe entenderse a partir del contexto organizacional y psicológico en el que se están tomando las decisiones. Así, en el mundo real los actores, al tomar decisiones, no se enfrentan a organizaciones que carecen de valores, prejuicios, cultura, historia y experiencia; es en tal sentido que los tomadores de decisiones no pueden saber cuál será su impacto y, al no existir forma de comparar la utilidad de diversos impactos, es imposible que en la práctica exista una relación directa y transparente entre impactos de una decisión y medios empleados para cumplir una meta (Parsons, 2007). El M-19 pretendía un juicio al Presidente Betancur ante la Justicia Colombiana pero, al verse agresivamente atacado, se sostuvo en la idea de no rendirse porque tenía muy claro el objetivo a alcanzar, pues este hecho fue de alto impacto en el país, entregarse hubiese sido vergonzoso y la causa de pérdida de credibilidad ante la sociedad colombiana. Se puede entender esta decisión como la técnica del maximin³³, dado que el no rendirse era la opción cuyo peor resultado era mejor que el peor resultado de otras opciones. Por su lado, el Presidente Betancur decidió asignar la responsabilidad del operativo militar al Ministro de Defensa, General Miguel Vega Uribe, quien a su vez nombró al General Arias Cabrales para que dirigiera el operativo de las acciones militares, impartiendo la orden de mantener las instituciones y recuperar el Palacio de Justicia con las debidas precauciones para garantizar la vida de los rehenes. Tomó la decisión de no negociar porque, a su juicio, las exigencias del M-19 no eran negociables. Además no asumió en forma directa el operativo militar, según facultad otorgada por la Constitución de 1886 porque, según su análisis, el grupo insurgente había quebrantado las instituciones y la respuesta del gobierno debía ser un operativo militar, además porque tenía que seguir atendiendo el resto de asuntos que implica la actividad nacional³⁴. Las Fuerzas Armadas aplauden al Presidente Betancur por la decisión que tomó pues, según el Gral. Vega Uribe, la toma de esa decisión implica una fuerte fortaleza moral. El general considera que se debe tener en cuenta que las condiciones bajo las cuales se tomaron las decisiones de este operativo fueron bajo el fuego de las ametralladoras, entre muertos, sangre, gemidos y dolor y que difiere mucho la toma de decisiones mientras se ve televisión a la toma de decisiones bajo el impacto psicológico de los problemas de la guerra; de igual manera manifiesta que, en relación con riesgos inherentes a toda operación militar en términos de vidas humanas, él señaló que no podía responder ni asegurar que en esa operación no habría muertos dada la naturaleza de la agresión del M-19; informó además que, en vista de que desde octubre de 1985 tenían informaciones de inteligencia sobre las pretensiones del M-19, todos estaban alertas para disponer de elementos de reacción con capacidad de operar inmediatamente.³⁵ Son manifestaciones claras de que las organizaciones, por estar compuestas de recursos humanos principalmente, tienen implícita una historia, unos valores, una cultura, unos prejuicios que orientan sus decisiones; la misma naturaleza biológica y social del ser humano implica una carga de emociones y pasiones en sus acciones. La elección totalmente racional sólo es posible en actividades rutinarias y de bajo impacto.

Ahora bien, frente a la toma de decisiones como organización tanto del M-19 como del gobierno colombiano, Hall (1986) elabora un concepto que aporta una perspectiva para comprender las relaciones de las instituciones con el Estado y con la sociedad, que manifiesta:

³² Citado en Parsons (2007)

³³ Técnica de comparación de utilidad de las opciones, poco sutil, cuyo uso es ayudar a decidir en un contexto de mayor incertidumbre entre dos o más opciones, de los autores Clelland y King 1971, Benn y Mortimore 1976, citados en Aktouf (2001)

³⁴ Con base en entrevista simulada de Vélez R. y Atehortúa C. (1993)

³⁵ Con base en entrevista simulada de Vélez R. y Atehortúa C. (1993)

“Por una parte, las organizaciones pueden estructurar la lógica misma asociada la acción racional desde determinada posición social; por otra, las organizaciones son indispensables para la difusión de ideologías entre múltiples actores sociales [...] las relaciones organizacionales pueden alterar la lógica esencial de la racionalidad política de muchos actores al modificar su relación con otros actores. La organización no sólo altera el poder de un grupo social: también puede afectar la interpretación que éste hace de sus propios intereses y, por ende, la orientación de su influencia.”(Hall, 1986, 277-280)³⁶

En decisiones administrativas, el resultado se obtiene de elecciones estratégicas, cuyas disposiciones institucionales constituyen medios para alcanzar determinados fines estratégicos; no obstante, en el caso de los tomadores de decisiones políticas Hall tiene dudas, pues en política, con mayor frecuencia, son las estructuras las que determinan estrategias. De hecho, la historia enseña que los arreglos políticos son menos manipulables que la organización de las empresas, sin importar el tamaño de éstas; así, el aporte de Hall exige entender la forma en que las instituciones limitan la toma de decisiones dentro del gobierno, más allá de las normas constitucionales que también determinan las decisiones que se toman (Parsons, 2007). Por ello, el Gobierno Colombiano, el M-19 y el narcotráfico colombiano, aunque hubiesen tenido documentadas sus estrategias, sus mismos reglamentos adoptados formalmente las han llevado a tomar decisiones motivadas más por las ideas, la personalidad y su historia de vida, que por los protocolos establecidos.

CONCLUSIONES

Desde esta perspectiva el gobierno colombiano se ve como un grupo de organizaciones, cada una con sus funciones específicas definidas, en las cuales se especializan en la medida que tienen experiencias y se van identificando por su cultura organizacional, por sus capacidades, por sus debilidades, por sus actuaciones ante la ciudadanía; a diferencia del M-19 que se observa como un grupo de personas, que respecto al proceso de toma del Palacio de Justicia, en forma implícita se puede diferenciar el grupo autor material de los hechos y el grupo de comandancia o autor intelectual de los hechos.

De tal manera, la decisión del ex presidente Betancur ordenar la recuperación del Palacio de Justicia a las Fuerzas Militares, pero sin estar al frente, pendiente de cada paso, fue una decisión en la cual le entregó la operación en forma de tracto sucesivo al mando del ejército como Comandante en Jefe, más no se evidencia que haya estado motivada por el seguimiento de una agenda predeterminada, pues incluso, por experiencia en la toma de la Embajada de la República Dominicana de parte del mismo grupo, el actuar del gobierno de Turbay fue muy diferente, entonces si fuese por protocolo resultado del aprendizaje y con el mismo grupo guerrillero, la conducta del presidente hubiese sido muy distinta.

Al revisar si las Fuerzas Militares emprendieron sus acciones de retoma a sangre y fuego con base en lineamientos pre establecidos, no hay documento público de esa época que evidencie algún protocolo a seguir en estos casos³⁷, por la forma de ingreso de parte de las fuerzas militares, por el uso de armas excesivas y la contradicción que hay entre las versiones del presidente y la de las fuerzas armadas en relación con el uso desmesurado de las armas, se concluye que no se siguió protocolo alguno, el objetivo central fue dar de baja a todos los insurgentes del M-19 sin importar la vida de civiles y magistrados, tanto así que la operación rastrillo³⁸ sólo le permitía al M-19 dos opciones, rendirse o morir en el enfrentamiento; existen antecedentes de parte del M-19, que por sus afrentas contra el gobierno, ganaron reconocimiento en la sociedad colombiana como la guerrilla urbana capaz de desafiar a las fuerzas militares.

³⁶ Cita textual en Parsons, (2007)

³⁷Y si lo hay, no es de conocimiento público.

³⁸ La “operación rastrillo” o “plan tricolor”, en la racionalidad de las Fuerzas militares, fue una táctica efectiva por cuanto logró el propósito de retomar el Palacio de Justicia.

Por tanto, no hubo subordinación de las fuerzas armadas al decisor³⁹, la subordinación es de militares de nivel operativo hacia los mandos militares estratégicos que ingresan al Palacio de Justicia con todo el armamento y acciones relacionadas con la tortura, muerte y desaparición de personas⁴⁰; se ha debatido sobre un posible golpe de Estado o un vacío de poder, pero no hay evidencia que lo demuestre.

Se destacan entonces dos formas de poder sobre el M-19; una, el poder político en la que el ex presidente Betancur se negó a dialogar y a negociar con el M-19, mientras estaba reunido con su gabinete sólo esperaba el mensaje de los militares, quienes a su vez, expresan la segunda forma de poder sobre este grupo guerrillero, la forma castrense de ejercer dominio al amparo de la ley. Todo ello, terminó como un fracaso político por el padecimiento de la política de paz, como un fracaso operativo de tipo militar porque además de la muerte de los magistrados y civiles, hubo desaparecidos, por lo cual hasta la actualidad perduran sus efectos, y, fue un fracaso para el M-19 como grupo guerrillero dado que la baja de integrantes seleccionados por su formación, significó una pérdida irrecuperable.

El M-19 tenía un plan de la maniobra, pero elaborado exclusivamente para este evento, en especial en lo que respecta a organización del personal, armas e ingreso a las instalaciones del Palacio de Justicia, pero la decisión de iniciar la toma nace de una emoción de Fayad para enjuiciar al ex presidente Betancur por su incumplimiento a los pactos de paz, en los cuales se veían abocados a enfrentar combates con las Fuerzas Militares; luego pensando en la idea de enjuiciar a Betancur, optan por tomarse el Palacio de Justicia, además se confiaron de su parcial éxito en la toma de la Embajada de la República Dominicana, pero no se conoce de un estudio documentado de carácter político enfocado hacia una lectura clara de los interés del gobierno colombiano, de su clase de élite, se confiaron de las batallas exitosas frente al Ejército Nacional y por tanto no tuvieron ningún protocolo establecido.

Sin embargo, es preciso aclarar, que para la época de los hechos, los estudios de rutinas, la adquisición de experticia y las tácticas de guerra eran más rudimentarias en relación con el tiempo actual, lo cual demuestra la realidad que expone Simón (1983) frente a la racionalidad limitada cuando el ser humano toma decisiones en el contexto de la realidad debido a la falta de información, que incluye desarrollo de tecnología y documentación de rutinas, debido a la incapacidad para predecir qué hubiese sucedido en caso de tomar X o Y elección y debido al tiempo disponible para estudiar adecuadamente las posibles consecuencias de cada alternativa.

De tal manera, independiente de todos los detalles e influencia de actores secundarios, ya sea desde la visión del gobierno colombiano o desde la visión del M-19, generan como resultado una relación pierde-pierde; Betancur ensombreció su imagen del presidente de la paz y su política de salida pacífica no avanzó según lo proyectado, no obtuvo el premio nobel de paz y las Fuerzas Militares, que aparentemente ganaron la batalla en defensa de la democracia, no hicieron más que ostentar el poder de su pie de fuerza mediante el uso desmedido de sus armas y de una alta cantidad de hombres en relación con los recursos de los integrantes del M-19 que ingresaron al Palacio de Justicia y demostrar ante la ciudadanía que el poder ejecutivo es quién castiga y quién domina; y el M-19 perdió pie de fuerza, perdió su imagen como el grupo capaz de desafiar al poder ejecutivo y militar, y de hecho, posteriormente en otros gobiernos, cedió y se desmovilizó.

Para la época de los hechos, la situación socialmente problemática del conflicto armado ya estaba reconocida por el Estado, por lo cual fue incluida en la agenda pública dado que involucraba a todas las instituciones estatales y privadas, por ello el poder legítimo debía emprender acciones para garantizarle a sus gobernados los derechos civiles y sociales en el marco de su constitución política; así, en el gobierno de Turbay la forma de enfrentar esta situación socialmente problemática fue represiva y dominante frente a la insurgencia guerrillera, mientras que Betancur dio un vuelco total a esta política y optó por un proceso de paz, un cambio radical y novedoso en la agenda gubernamental

³⁹Que en este caso, es el Jefe de Estado

⁴⁰Por lo revisado en los testimonios que cita Castro Caycedo (2008).

que implicaba definir políticas públicas diferentes para enfrentar el conflicto armado colombiano, por tanto, constituía una prueba de fuego tanto para el gobierno colombiano como para los grupos insurgentes, era el inicio de un largo proceso de aprendizaje institucional y organizacional, un proceso en el cual la confianza e interés mutuo por alcanzar resultados benéficos para la ciudadanía era imprescindible; un proceso de aprendizaje nada vertiginoso, en el cual las organizaciones y en sí, los países aprenden en la medida que entienden el proceso de prueba de ensayo y error, que sugiere un avance en la forma de ver una situación socialmente problemática y en la forma de hacer uso de la tecnología para aprender de cada experiencia y legitimar protocolos que le permitan enfrentar una situación de manera adecuada, una manera que beneficie al mayor número bajo principios de justicia y de equidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALLISON, Graham T. (1988) "La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba". Traducción de Juan Carlos Gorlier. Grupo editor latinoamericano. Buenos Aires.
- ARENAS, Jaime. (1940) "Movimiento 19 de Abril - Ejército de Liberación Nacional".
- BEHAR, Olga. (1988) "Noches de humo: cómo se planeó y ejecutó la toma del Palacio de Justicia". Planeta. Bogotá.
- CARRIGAN, Ana. (2009) "El Palacio de Justicia: una tragedia colombiana". Traducción de Clorinda Zea. Icono Editorial Ltda. Bogotá, Colombia.
- CASTRO CAYCEDO, Germán. (2008) "El Palacio sin Máscara". Primera edición. Editorial Planeta. Bogotá, Colombia.
- DAVILA LADRON DE GUEVARA, Andrés. (1998) "El juego del poder: historia, armas y votos". Primera edición. Ediciones Uniandes. Fondo Editorial CEREC. Colombia.
- GUTIERREZ PRADA, Patricia. (2012) "La toma de decisiones desde las perspectivas del actor racional, del proceso organizacional y del político gubernamental. Caso: la toma y retoma del palacio de justicia de Colombia en 1985". Tesis de Maestría en Políticas Públicas. Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- LOPEZ CABALLERO, Juan Manuel. (1987) "El Palacio de Justicia: ¿defensa de nuestras instituciones?". Primera edición. Editorial Retina. Fundación Pro-esclarecimiento de los hechos del Palacio de Justicia. Bogotá, Colombia.
- LUNA BENÍTEZ, Mario. (2007). "El reconocimiento de sí mismo en los militantes del M-19". Revista Sociedad y Economía No. 13. Pág. 157-188. Universidad del Valle. Cali, Colombia. Descargado el 15 de junio de 2011 de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/996/99616721003.pdf>
- MARINA, José Antonio. (2008) "La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación" Primera edición. Editorial Anagrama S.A. Barcelona, España.
- MARTINEZ CARAZO, Piedad Cristina. (2006 y 07) "El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica". Pensamiento & Gestión No. 020. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.
- MEDELLIN TORRES, Pedro. (2004) "La política de las políticas públicas: propuesta metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. División de Desarrollo Social. Publicado por United Nations Publications. Santiago de Chile.
- MORRIS PRODUCCIONES (2006 y 07) "Los desaparecidos del Palacio de Justicia". Señal Colombia.
- PARDO RUEDA, Rafael. (2004) "La historia de las guerras". Primera edición. Ediciones B Colombia S.A. Bogotá, Colombia.
- PARSONS, Wayne; ACEVEDO AGUILAR, Atenea y otros. (2007) "Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas". Primera edición. Publicado por FLASCO México. ISBN 970996706 y 071 978970996706 y 077.
- PETRO, Gustavo y MAYA, Maureen. (2006 y 07). "Prohibido Olvidar: dos miradas sobre la toma del Palacio de Justicia" Primera edición. Casa Editorial Pisando Callos. Bogotá, Colombia.
- PLAZAS VEGA, Luis Alfonso. (2000) "La batalla del Palacio de Justicia". Intermedio editores. Bogotá, Colombia.
- RESTREPO, Laura. (1986) "Colombia: historia de una traición". Editorial Instituto de Estudios Políticos para América Latina IEPALA. Madrid.
- REVISTA SEMANA. (1985). "Informe especial" en edición 184 de 18 de noviembre de 1985, pág. 26-57. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.
- REVISTA SEMANA. (1989). "28 horas de terror" y "Juicio de responsabilidades" en edición 367 de 22 de mayo de 1989. Pág. 60-71. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.

- REVISTA SEMANA. (1992). "El Holocausto" (el mismo contenido del artículo 28 horas de terror), hace parte del informe especial sobre las 10 carátulas más vendidas en la época, en edición 523 de 12 de mayo de 1992. Pág. 110-121. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.
- REVISTA SEMANA. (2004). "¿Hubo narcos en la toma del Palacio?" en edición 1171 de 11 de octubre de 2004. Pág. 30-35. Editorial Caribe S.A. Bogotá, Colombia.
- ROTH D., André-Noel. (2002) "Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación". Bogotá: Ediciones Aurora.
- ROTH D., André-Noel. (2007) "Análisis de las Políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico". En la revista Ciencia Política No. 3 de enero a junio de 2007. Pag. 39-64.
- SEÑAL COLOMBIA (autor corporativo). (2009) "28 horas bajo fuego 23 años en la sombra" [video]. Miniseries regionales. Freelance producciones. Colombia.
- SIMON, Hebert T. (1938) "Naturaleza y límites de la razón humana". Traducción de Eduardo Guerrero Tapia (1989). Fondo de Cultura Económica. México.
- SIMON, Hebert T. (1945) "El comportamiento Administrativo". Madrid: Editorial Aguilar.
- UNION EUROPEA, PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, Pa Y CINEP, C (autores corporativos). (2004) "Palacio de Justicia" [video]. Serie CONTRAVIA 62. Morris Producciones y Comunicaciones. Colombia.
- VARELA, Edgar. (2008). Memorias de clase de Políticas Públicas en la VI promoción de MPP. I semestre de 2008. Universidad del Valle. Cali.
- VARGAS VELASQUEZ, Alejo. (2001) "El Estado y las políticas públicas". Primera reimpresión. Almudena Editores. Bogotá, Colombia.
- VÉLEZ R., Humberto. (1986) "El triple asalto al Palacio de Justicia, o, La lógica de la fuerza bruta". Cali, Colombia: Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, (Cuadernos de Historia).
- VELEZ RAMIREZ, Humberto y LEON ATEHORTUA, Adolfo. (1987) "Palacio de Justicia, historia y militarismo". Ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Historia. Ediciones Universidad del Valle. Cali.
- VELEZ RAMIREZ, Humberto y LEON ATEHORTUA, Adolfo. (1993) "Militares, guerrilleros y autoridad civil: el caso del Palacio de Justicia". Ediciones Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- VELEZ RAMIREZ, Humberto y LEON ATEHORTUA, Adolfo. (2005) "¿Qué pasó en el Palacio de Justicia?". Ediciones Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- YIN, Robert K. (1994) "Case study research: design and methods, Thousand Oaks, Calif.". Sage Publications.
- ZAPATA DOMINGUEZ, Álvaro. (2008) "Guía para elaborar anteproyectos de investigación (trabajo (tesis) de grado)". Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- ZAPATA DOMINGUEZ, Álvaro y otros. (2009) "Teorías contemporáneas de la organización y el management". Capítulo 4. ECOE ediciones y Universidad del Valle. Cali, Colombia.