Globethics Repository

Colombia

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Pizarro Leongómez, Eduardo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-15 05:51:49
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218882

coyuntura

Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe

Eduardo Pizarro Leongómez

El artículo analiza los lineamientos que ha adoptado el actual gobierno colombiano a fin de fortalecer la seguridad democrática. Un camino plagado de desafíos que implica cambios estratégicos radicales respecto de anteriores administraciones. Éstas son las principales inquietudes que han servido de guía para este ensayo: ¿cuáles son los principales lineamientos de la política de «seguridad democrática» que impulsa el nuevo mandatario colombiano?; ¿cuál ha sido la reacción de las FARC, el ELN y las AUC frente a este hondo viraje en la política estatal?; ¿cuál podrá ser su conducta en el futuro?; ¿estamos* ad portas *de una agudización del conflicto armado crónico que soporta el país o en una etapa en la que, a pesar de las impresiones, nos encaminamos hacia su resolución definitiva?

El 20 de febrero de 2002 se rompieron las negociaciones de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC. Ese día las Fuerzas Armadas retomaron el control de la llamada «zona de distensión». Esta ruptura tuvo una consecuencia inesperada: abrió las compuertas del triunfo electoral al único de los precandidatos presidenciales que se oponía abiertamente al modelo de paz en curso. Álvaro Uribe Vélez denunciaba tanto el carácter estéril de los diálogos así como de la zona de distensión, que se había transformado –según su perspectiva– en una simple «retaguardia estratégica» por parte de las FARC para agudizar el conflicto armado. En este diagnóstico

Eduardo Pizarro Leongómez: sociólogo colombiano; profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.
Nota: Este artículo es una síntesis de una investigación financiada por el Diálogo Interamericano de Washington: *Toward a New Approach: Álvaro Uribe's Democratic Security Project*, en prensa.
Palabras clave: guerra interna, grupos guerrilleros, pacificación, Gobierno, Colombia.

sombrío coincidían el precandidato presidencial y la opinión mayoritaria de los colombianos.

Las elecciones en las cuales triunfó Uribe tuvieron tres particularidades especiales: por primera vez un candidato disidente derrota al candidato oficial del Partido Liberal (Horacio Serpa Uribe); es la primera vez desde 1942 que el Partido Conservador no presenta oficialmente un candidato para las presidenciales; y finalmente, desde que se instauró el balotaje, nunca un candidato se había impuesto en la primera vuelta. Estos hechos le han brindado una enorme autonomía política al nuevo mandatario, cuyo proyecto de orden y autoridad goza de amplio respaldo ciudadano, pero, a su turno, genera dudas y escepticismo en amplios sectores políticos y sociales[1].

El cambio ha sido, sin duda, dramático. Por una parte, a diferencia de su antecesor, que puso el acento principal en la internacionalización del proceso de paz, Uribe ha buscado ante todo internacionalizar el conflicto armado interno, mediante llamamientos constantes a la comunidad internacional para apoyar su esfuerzo militar. En el plano interno, de manera correspondiente, la política de paz ha dejado de ser la prioridad estatal, para convertirse en un objetivo derivado y subordinado a una clara y contundente superioridad militar. Nadie se engaña: es la hora de la guerra y, también es probable, de la forma en que el conflicto armado crónico que sufre Colombia será finalmente resuelto. Estamos ante una «coyuntura crítica»[2] o, para usar un símil tomado de las matemáticas, ante un «punto de inflexión», es decir, un momento en el cual se puede ver seriamente alterado el curso de los acontecimientos en Colombia.

La «seguridad democrática»

Como señalaba recientemente un reconocido analista colombiano, uno de los rasgos más notables de la actual administración es la plena correspondencia entre su enfoque externo y su enfoque interno. Según Leonardo Carvajal, la política exterior de Uribe es un reflejo de su política doméstica y, por tanto, se halla al servicio de los objetivos internos del Gobierno.

En lo nacional, al proceso de entendimiento con las FARC lo reemplazó la estrategia de la Seguridad Democrática. Y a nivel internacional, la Diplomacia para la Paz de Pastrana se transformó en la Diplomacia para la Guerra de Uribe, aunque este último también ha dejado una ventana abierta para adelantar futuros contactos con los grupos subversivos al insistir en la mediación de la ONU y al negarse a levantar la excepción para

1. Recientemente, por ejemplo, la directora adjunta del Partido Liberal, Piedad Córdoba, calificó la administración de Uribe como una «dictadura constitucional».
2. «Los principales protagonistas de esta nueva etapa del conflicto han escogido competir por la supremacía estratégica mediante una escalada militar, al tiempo que relegaban a un segundo plano la negociación política como vía para alcanzar sus objetivos», sostiene Román Ortiz: «La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿fórmula para la victoria o receta para una crisis?», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003.

que guerrilleros y paramilitares sean juzgados por la Corte Penal Internacional.[3]

Carvajal compara esta correspondencia entre la política nacional y la política internacional con la del gobierno de Turbay (1978-1982), quien aplicó mano dura interna y apoyó a Reagan en la guerra centroamericana, e igualmente, con la de la administración Betancur (1982-1986), que buscó una solución negociada al conflicto interno y contribuyó a la creación del Grupo Contadora para alcanzar la paz en Centroamérica.

La dimensión internacional. El 11 de septiembre de 2001 no solo afectó el curso de los acontecimientos internacionales sino, igualmente, la modalidad de la participación de Estados Unidos en el conflicto colombiano. Si hasta esa fecha los recursos del paquete de ayuda estadounidense al Plan Colombia se destinaban esencialmente hacia la lucha antinarcóticos, a partir del ataque terrorista se cambió el acento: ahora pueden ser utilizados contra los actores armados no estatales, tanto guerrilleros como paramilitares. Sin duda, la administración de Uribe se ha apoyado en el nuevo clima internacional para el diseño tanto de su política interna como internacional. Para ello, ha cambiado la visión que había desarrollado la cancillería colombiana en torno del impacto regional de nuestro conflicto interno, con el objeto de aislar internacionalmente a la guerrilla, aumentar los flujos de recursos externos para el fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía, y lograr una mayor colaboración internacional en la lucha contra el tráfico de drogas, el contrabando de armas y el lavado de activos.

En numerosos documentos publicados en EEUU en la última década, se percibía el conflicto colombiano como un grave «factor de desestabilización regional». Igualmente esta era la visión dominante en los países de la región andina, aunque las autoridades colombianas la cuestionaban. Para éstas, reconocer que nuestro conflicto coadyuvaba a la desestabilización regional, podía hacer blanco a nuestro país de una eventual intervención internacional bilateral o multilateral, justificada en razones humanitarias o de seguridad. Tal perspectiva sufrió un cambio radical con el nuevo gobierno. Uribe ha venido construyendo un esquema internacional fundado en la aceptación explícita de que el conflicto colombiano *sí* constituye una amenaza para la seguridad regional, y en consecuencia ha hecho constantes llamamientos para una movilización de la comunidad internacional en torno de Colombia.

La dimensión interna. Si en el plano internacional se puede constatar un cambio radical de enfoque, en el plano interno esta reversión es aún más impactante: durante la administración Pastrana, bajo la cual se inició la modernización

3. Leonardo Carvajal: «Desde El Nogal hasta Irak» en <Semana.com>, 3/4/2003.

de las FFAA, la política de paz constituía el Plan A, mientras que una eventual confrontación militar era concebida como un proyecto alternativo o Plan B. Bajo el actual gobierno, esta lógica se ha revertido: el Plan A es el debilitamiento militar de la guerrilla, y el Plan B una eventual salida negociada. Este objetivo se acompaña, según Román Ortiz, de un intento de simplificar el «escenario estratégico» reduciendo el número de actores armados no estatales mediante un proceso de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), simultáneo con la confrontación militar abierta con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), concebida esta organización como el desafío central a la estabilidad institucional[4]. Para abocar este proyecto, el modelo de seguridad democrática del actual gobierno se fundamenta –en cuanto hace a sus dimensiones político-militares–, en cuatro ejes centrales:

1. La reconstrucción del Estado y de la gobernabilidad democrática. La reconstrucción del Estado se fundamenta en la necesidad de reestablecer el control del territorio nacional que hoy le disputan los distintos actores armados. El número de municipios dominados por actores no estatales es distinto de un analista a otro, e incluso se manejan cifras fantasiosas. El único indicador disponible para medir con algún grado de credibilidad la débil, precaria o total ausencia estatal en Colombia es el vacío de la presencia policial, dado que es la rama de las FFAA mejor asentada en el territorio nacional. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional se halla ausente en 10% de los municipios del país. La recuperación del control territorial es, igualmente, una respuesta a una preocupación de la comunidad internacional que, tras el 11 de Septiembre, ha comprobado la alta vulnerabilidad de Estados colapsados o en proceso de colapso (como Somalia o Sudán), así como de «espacios sin gobierno» (*ungoverned spaces*), los cuales pueden convertirse en teatros de operación de grupos terroristas[5].

Se busca establecer una presencia permanente del Estado en la totalidad del territorio, para lo cual se han comenzado a reconstruir los puestos de policía que la guerrilla había destruido en los últimos años. El objetivo es que no haya menos de 100 miembros policiales en cada uno de los municipios. Pero para garantizar la seguridad de estas vulnerables unidades y dada la debi-

4. Román Ortiz: ob. cit., p. 14.
5. En su discurso ante los ministros de Defensa de las Américas en su última reunión en Chile, el secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, hizo referencia a los riesgos para la seguridad regional de «*ungoverned spaces*» y «*lawless areas*» (v. Andrés Oppenheimer: «Terrorists, Traffickers find Haven in Latin America's 'Ungoverned Spaces'» en *Arizona Daily Star*, 12/3/03). Los principales «*ungoverned spaces*» serían, según la visión del Departamento de Defensa, la frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina; los límites entre Brasil y Colombia (el corredor Tabatinga y Leticia); la frontera entre Colombia y Ecuador (el área de Lago Agrio); la región de Darién entre Colombia y Panamá; y Surinam.

lidad de las FFAA y su incapacidad para copar con su personal actual un territorio tan vasto, el Gobierno está impulsando la figura de los «soldados campesinos», como un medio adicional de penetración territorial, y además una extensa red de informantes (o «cooperantes») que le permitan a la fuerza pública disponer de información rápida para evitar tanto incursiones de la guerrilla como de la criminalidad común organizada (piratería terrestre, robo de combustible, contrabando, etc.).

2. La quiebra de las «economías de guerra». En el último Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, se sostiene que

> el crecimiento de los cultivos ilícitos, especialmente de coca, ha sido la principal causa de la expansión de los grupos al margen de la ley. A partir de 1995, tanto los primeros como el número de hombres armados se han multiplicado año tras año. No casualmente, por supuesto. Las rentas originadas por los cultivos ilícitos han permitido el incremento de personal y capacidad logística de los grupos violentos.[6]

Es evidente, hoy por hoy, que la inserción creciente del país en la cadena mundial del tráfico de drogas proporciona a los grupos armados una fuente abundante y estable de financiación. Para estimar el monto de los recursos monetarios de los grupos guerrilleros, el Gobierno creó el llamado «Comité interinstitucional de lucha contra las finanzas de la guerrilla», cuyos resultados se publicaron en 1999. Con base en cifras y metodologías usadas por dicho Comité, el Departamento Nacional de Planeación sostiene que, «entre 1991 y 1996, US $470 millones que representan el 41% de los ingresos de las FARC, provino del negocio ilegal de las drogas. Así mismo, se estima que los grupos de autodefensa obtienen cerca de US $200 millones, un 70% de sus ingresos, de estas actividades»[7]. Estas cifras son coherentes con relación al monto estimado de recursos que los traficantes de droga logran repatriar (entre 1.500 y 2.000 millones de dólares anuales), y el porcentaje promedio de los impuestos que cobran la guerrilla y los paramilitares a los productores y traficantes en sus zonas de influencia: entre 10% y 20%.

Frente a este panorama, una de las líneas prioritarias de acción del gobierno actual es quebrar el principal combustible de la guerra interna, es decir, los recursos provenientes del tráfico de drogas. Esta política se acompaña de medidas adicionales para enfrentar otras fuentes de financiamiento, tales como el secuestro, la extorsión a la industria petrolera y minera y la desviación de recursos municipales y regalías departamentales hacia las arcas de la guerrilla o los paramilitares. Asimismo, se están fortaleciendo las instituciones que puedan adelantar un control del lavado de activos y la expropiación de bienes indebidos. En pocas palabras, se trata de una estrategia

6. Departamento Nacional de Planeación: «Hacia un Estado comunitario», Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), Bogotá, 2002, pp. 15-16.
7. Ibíd., p. 41.

global para debilitar las finanzas de los actores armados, tanto de extrema derecha como de extrema izquierda.

3. La superación del «empate negativo»[8]. El país cuenta en la actualidad con unas Fuerzas Militares compuestas por alrededor de 191.000 hombres, mientras que la Policía Nacional reúne unos 97.000 efectivos. Pese a las apariencias, esta cifra es absolutamente insuficiente para responder a las exigencias de seguridad en un territorio de la complejidad geográfica de Colombia[9] y el grado de dispersión de los grupos armados a todo lo largo y ancho del país, por lo cual, «Uribe quiere dotar a las fuerzas de seguridad de una superioridad numérica suficientemente amplia como para ser relevante en términos estratégicos»[10]. Para ello, de acuerdo con las proyecciones gubernamentales es necesario alcanzar una cifra de 400.000 miembros de la Fuerza Pública para el fin del mandato actual. Igualmente, según las mismas previsiones, es indispensable aumentar las brigadas móviles, ampliar el número de soldados profesionales, y crear y entrenar adecuadamente nuevas unidades militares especializadas como fuerzas especiales antiterroristas.

4. Negociaciones de paz. El proceso de fortalecimiento del Estado y sus FFAA tiene como horizonte estratégico la construcción de un escenario de paz. El gobierno actual no cree en la viabilidad de una solución puramente militar al conflicto interno y considera que en último término éste tendrá una definitiva solución por la vía de la negociación política. De ahí que haya mantenido abiertas las puertas para la participación de la comunidad internacional, tanto de la ONU como de los países amigos del proceso de paz, así como de naciones que podrían cumplir un papel decisivo como Cuba.

La respuesta de los actores armados no estatales

¿Cuál ha sido la respuesta de las FARC, el ELN y las AUC frente a este severo viraje estratégico? Existen luces y sombras. Por una parte, la inmensa mayoría de los indicadores de la violencia interna (tasa de secuestros, toma de poblaciones, actos de sabotaje económico) presentan un descenso pronunciado. Pero, por otra parte, este escenario optimista puede ser una simple tregua provisional mientras la guerri-

8. El concepto de «empate negativo» lo acuñamos hace algunos años como una alternativa a la noción de «empate militar» (utilizado en El Salvador), que era a todas luces inadecuado para el caso de Colombia, dado que las FFAA no han perdido nunca la superioridad estratégica (ver E. Pizarro: *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, Tercer Mundo Editores / Iepri, Bogotá, 1996). Empate negativo significaba que, a pesar de la superioridad estratégica, las FFAA se mostraban, por múltiples factores, incapaces de derrotar o debilitar a sus adversarios. Lo cual no era inmodificable. De hecho, en los últimos cinco años, este «empate negativo» se está transformando lentamente a favor del Estado.
9. De acuerdo con el Índice de Fragmentación Geográfica elaborado por el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, Colombia ocupa el tercer lugar entre 155 naciones estudiadas.
10. Román Ortiz: ob. cit., p. 1.

lla –y en especial las FARC– se adapta a los nuevos desafíos estratégicos.

Las Autodefensas Unidas de Colombia. Uno de las iniciativas más audaces y, a su turno, más arriesgadas del Gobierno ha sido la apertura de un proceso de negociación con las AUC. Esto significa un quiebre histórico frente al inmovilismo y los titubeos de las elites colombianas respecto a este espinoso tema a lo largo de más de dos décadas. En efecto, uno de los vacíos más pronunciados de los distintos gobiernos que se han sucedido desde 1977, es decir, desde el surgimiento de los primeros grupos paramilitares, había sido la total ambigüedad en su caracterización y tratamiento. No solamente había una constante oscilación entre su reconocimiento como actores políticos y el calificativo de grupos criminales, sino en el hecho de que distintos estamentos del Estado mantenían diferentes modalidades de relación con estos grupos (convivencia pragmática, apoyo encubierto o abierto, indiferencia).

Las ambivalentes relaciones entre el Estado y los grupos paramilitares en estos años han sido, a mi modo de ver, el reflejo de tres dinámicas distintas pero interrelacionadas. Por una parte, la histórica debilidad del Estado colombiano, que desde sus orígenes ha sido incapaz de controlar el territorio nacional. Por otra parte, y con base en este precario control, los grupos guerrilleros tomaron la opción estratégica del desdoblamiento constante de sus frentes con el objeto de ir copando lentamente el conjunto del espacio nacional. Esta expansión, en un territorio con las complejidades extremas de Colombia, agravó la crónica ausencia estatal mediante la expulsión de las autoridades policiales y judiciales en muchas áreas rurales. Por último, como resultado del vacío institucional y el avance guerrillero, viejas elites locales y, ante todo, otras nuevas nacidas de la economía de las esmeraldas y las drogas ilícitas, apostaron a estos ejércitos irregulares e ilegales para afrontar el desafío guerrillero.

Esta situación tuvo un efecto inesperado e indeseable: una creciente subordinación del Estado y sus FFAA hacia todo tipo de organizaciones locales de seguridad, incluyendo los grupos de autodefensa y las organizaciones paramilitares propiamente dichas, sin las cuales el poder público podía correr el riesgo de ser desbordado mediante eventuales contrapoderes locales. Las elites colombianas, por acción u omisión, crearon un Frankenstein y solo hasta ahora el gobierno de Uribe intenta devolverlo al laboratorio. ¿Es viable a estas alturas del conflicto interno un proceso de desmantelamiento de los grupos paramilitares? ¿Está en capacidad el Estado de recuperar el control del territorio, en ausencia de las AUC? ¿Es viable una política de «perdón y olvido» frente a los graves crímenes de lesa humanidad perpetrados por estos grupos ilegales?

Desde inicios de su mandato, Uribe planteó la disposición para un proceso de negociación con las AUC bajo una condición básica: cese al fuego unilateral, que se reflejaba en su consigna de «Ni un colombiano más asesinado». Cuatro o cinco meses más tarde, en diciembre de 2002, el bloque mayoritario de las AUC acogió la iniciativa presidencial y anunció un cese total de hostilidades en sus áreas de influencia, ante lo cual el Gobierno reaccionó positivamente designando una comisión exploratoria para un eventual diálogo de paz. Tras siete discretas reuniones, el 23 de marzo de 2003 culminó la llamada fase de «acercamiento» entre la comisión gubernamental y los representantes de los grupos de autodefensa[11], y se inició la fase siguiente llamada de «negociación», en la que se deben acordar las condiciones para la reincorporación de alrededor de 8.000 combatientes.

No se trata de un proceso fácil. Estas negociaciones enfrentan serias resistencias. Por una parte, están las objeciones de los sectores que simpatizan o apoyan a las AUC y quienes consideran que, ante la incapacidad de la fuerza pública para controlar el territorio, los grupos paramilitares constituyen un complemento necesario si se busca garantizar la seguridad regional. Por otra parte, existe una oposición radical de las FARC y el ELN, para quienes las negociaciones del Gobierno con las AUC cierran a su turno cualquier posibilidad de entendimiento con la guerrilla. Según estos grupos, frente al fenómeno del paramilitarismo solamente es aceptable una solución militar. Finalmente, es palpable la oposición de algunas ONGs de derechos humanos, que acusan al Gobierno de buscar un proceso de paz con impunidad, es decir, sin contemplar penas de prisión para los responsables de serios crímenes de lesa humanidad. Además de estas resistencias, no es fácil en el contexto actual de Colombia (con bajo crecimiento económico, caída de la inversión privada y pública, déficit fiscal) generar condiciones de vida y empleos productivos atractivos para 8.000 o más jóvenes. Sobre todo si se tienen en cuenta las prevenciones de la comunidad internacional a participar en un proceso de paz y reinserción con organizaciones tan seriamente cuestionadas. Esta reticencia puede hacer abortar por sí sola el proceso de paz, dada la importancia que tendría la presencia de un actor internacional de peso (ya sea la ONU o la Unión Europea), tanto para generar un clima de garantías que permita la reinserción de este movimiento a la vida civil, como para el aporte de los enormes recursos financieros que conlleva esa desmovilización.

Otro de los obstáculos que impide un resultado exitoso radica en la descon-

11. Asisten Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, máximos comandantes de las AUC, así como otros 34 dirigentes de la organización. La Iglesia católica participa, como facilitadora de los diálogos de paz (*El Tiempo*, 23/3/03).

fianza que existe en algunos sectores de las AUC. Aun cuando el sector mayoritario está participando del proceso de paz (ante todo, las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá), otros grupos regionales lo hacen con múltiples reticencias o simplemente están marginados y a la expectativa. Es el caso, por ejemplo, de las Autodefensas del Metro en Medellín y las de Casanare (con alrededor de 1.300 combatientes).

Por último, existen dificultades de orden internacional. La más conflictiva proviene de la declaratoria de las AUC como organización terrorista en las listas negras del Departamento de Estado, la UE y, recientemente, Canadá, y, lo que es aún más complejo, la intención de Washington de solicitar la extradición de la cúpula paramilitar, para que ésta responda por tráfico de drogas. ¿Esta medida se trata de una «mediación con músculos», es decir, una forma de presión para lograr una rápida desmovilización de las AUC, o es una política inmodificable e innegociable? No tengo respuesta. En el primer caso, la «mediación con músculos» puede ser un elemento positivo, mientras que en el segundo puede hacer simple y llanamente inviables las negociaciones.

Frente a esta diversidad de obstáculos no es fácil predecir el futuro de las actuales negociaciones de paz. Un eventual fracaso llevaría, a mi modo de ver, a una desagregación total de las AUC en una multitud de grupos regionales autónomos y con vínculos aún más orgánicos con el narcotráfico. En la memoria de los colombianos todavía está fresca la degradación de las guerrillas liberales y las «contra-chusmas» conservadoras de la época de La Violencia convertidas en bandas de bandoleros. ¿Estamos *ad portas* de una degradación similar o, incluso, peor? Se trata, a todas luces, de un escenario indeseable para el futuro del país.

El Ejército de Liberación Nacional. Al inicio de su gobierno, Uribe apostó a una negociación simultánea con las AUC y el ELN, debido a dos cálculos estratégicos: por una parte, conversar con un grupo de izquierda radical le permitiría neutralizar las críticas, así fuesen malintencionadas, de quienes insinuaban que sólo dialogaba con sus «socios» de la derecha. Por otra parte, en caso de tener éxito implicaría simplificar el escenario estratégico, reduciendo de tres a uno los actores armados no estatales. Esta jugada ha tropezado con las enormes dificultades que conlleva negociar con las AUC por las razones que hemos expuesto, pero, ante todo, por el declive pronunciado del ELN. Este movimiento guerrillero es hoy en día una organización con enormes debilidades en el plano político y militar. Algunos analistas consideran que su fuerza ha pasado de 4.500 hombres a no más de 2.000.

A principios de 1998, las FFAA tomaron una decisión estratégica que ha transformado los términos de la con-

frontación militar en Colombia. Al inicio de la administración Pastrana y como respuesta a los duros reveses sufridos por el Ejército en el sur del país en los cuatro años anteriores, decidieron separar el territorio en dos porciones: el norte (y por tanto el ELN fue abandonado en manos de los grupos paramilitares) y el sur (convirtiendo entonces a las FARC en el objetivo primordial de las FFAA). Esta decisión le permitiría a las FFAA adelantar el mismo proceso ejecutado por las FARC a partir de 1991[12]: concentrar unidades de significación en un área menor (los departamentos del sur), superando la dispersión paralizante.

Debido al crecimiento acelerado de las AUC, que en poco menos de 10 años pasaron de 1.500 miembros a alrededor de 12.000, con lo cual superaron ampliamente al contingente del ELN, el grupo guerrillero se enfrentó a una clara desventaja militar e, incluso, a una inminente derrota estratégica. En los últimos años, mediante sistemáticos asesinatos selectivos y masacres, las AUC le quebraron al ELN sus bases de apoyo social, desalojándolo de territorios y corredores importantes. Además, le propinaron serios reveses en el terreno militar. Ante este debilitamiento el ELN intentó, inicialmente, jugar en el plano de la acción política mediante un traumático proceso de paz con los dos últimos gobiernos que, finalmente, tras múltiples altibajos se encuentra paralizado. Esta parálisis resulta de múltiples factores.

En primer término, la ausencia de un liderazgo consolidado. Tras la muerte del cura español Manuel Pérez, ninguno de los dirigentes actuales del Comando Central ha logrado asumir un rol de fortaleza. La lucha fraccional sigue viva, convirtiéndose en una fuente de parálisis interna, bloqueando las posibilidades de una negociación de paz audaz. En este contexto, la dinámica organizativa está determinada por el vagón políticamente más «lento» del tren, es decir, el vagón donde se mueve el sector más militarista que impone la simple «rutina organizacional» de la guerra crónica.

En segundo término, dada su debilidad creciente, ha aumentado el desnivel entre las dimensiones de sus enormes exigencias para una negociación y la significación estratégica del ELN. El Gobierno prefiere, en este marco, no quemar las cartas fuertes de la negociación con una guerrilla debilitada, y reservarlas para la negociación estratégica con las FARC o, mejor aún, con ambas organizaciones de manera simultánea.

Finalmente, frente al debilitamiento en ascenso, incluyendo serias amenazas

12. Tras el ataque de las Fuerzas Militares contra el santuario del Secretariado de las FARC en La Uribe (Meta) en 1991, esta organización aprobó la llamada NFO (Nueva Forma de Operar), que consistió en crear unidades militares de envergadura para llevar a cabo acciones semiconvencionales, ante todo en el sur del país, en donde aniquilaron entre 1994 y 1998 importantes unidades militares dispersas.

de disolución, muchos dirigentes del ELN están tentados a mantener la organización viva mediante una alianza estratégica aunque subordinada a las FARC o, si fuese necesario, la fusión definitiva. Lo cierto es que de manera creciente y en múltiples regiones se están llevando acciones militares conjuntas entre los frentes locales de ambas organizaciones (p. ej., en Antioquia y en Arauca).

Es un panorama ante el cual resulta difícil pensar en una negociación exitosa con el ELN. La política de arrastre pasivo del ELN en relación con la estrategia de las FARC, hace presumir como muy poco probable que este grupo actúe con autonomía en el futuro.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Las condiciones para reanudar a corto plazo unas negociaciones de paz entre las FARC y el Gobierno son, en la actualidad, muy remotas. Las FARC exigen la desmilitarización de dos departamentos en la frontera con Ecuador (Caquetá y Putumayo), mientras que el Gobierno sostiene que es inviable la creación de nuevas zonas de distensión; las FARC reafirman su negativa a una mediación de la ONU, mientras que el Gobierno considera la presencia de un «tercero» como esencial para el éxito de un proceso de paz; las FARC plantean una negociación en medio de la guerra, mientras que el Gobierno exige un cese de hostilidades. Un verdadero diálogo de sordos.

Pero además de este lenguaje divergente, son igualmente elocuentes los términos con los cuales unos y otros se refieren a su adversario. En documentos recientes de las FARC existe una descalificación total del gobierno de Uribe como interlocutor válido; se insiste incluso en la legitimidad del magnicidio en el marco de la lucha hacia la «toma del poder político»[13]. En el caso del Gobierno, se califica a las FARC como una organización narcoterrorista y se realizan ingentes esfuerzos en el plano internacional para exigir no solo la condena sino el aislamiento total de esta organización.

¿Qué opciones estratégicas tienen las FARC en los actuales momentos? Es importante recordar que a partir de 1998 sufrieron su primera derrota de valor estratégico cuando, gracias a la modernización de las FFAA, fueron obligadas a retroceder en su proyecto NFO (Nueva Forma de Operar), abandonar la guerra de movimiento con grandes unidades militares y regresar a la guerra de guerrillas. Ante este retroceso, la organización ha buscado mantener su dinámica desestabilizadora mediante cinco líneas de acción principales:

1. El traslado de la guerra a los centros urbanos. Como resultado de la pérdida de la iniciativa militar en las zonas rurales, las FARC han decidido trasla-

13. «Las FARC-EP insisten en la toma del poder» en *El Tiempo*, 21/3/03.

dar el peso de la guerra hacia los centros urbanos, sin abandonar la guerra de guerrillas en las áreas rurales. Para ello, la organización se está proyectando de dos maneras principales: por una parte, a través de las milicias bolivarianas que cumplen, ante todo, funciones de apoyo logístico para los frentes rurales, y por otro a través de la creación de unidades de guerrilla urbana más especializadas. Estas guerrillas urbanas no son, sin embargo, una simple réplica de experiencias del pasado en América del Sur como los Tupamaros, los Montoneros o el propio M-19. Se trata, más bien, de una réplica mejorada de las experiencias del FMLN y el FSLN, en las cuales se generó una retroalimentación entre los frentes urbanos y rurales a través de corredores estratégicos.

2. El sabotaje económico. Esta actividad se ha acrecentado en los últimos años con el objeto de agravar el déficit fiscal e impedir que el Estado pueda sostener o aumentar la dinámica del gasto militar. Solo en 2002, el país perdió alrededor de 470 millones de dólares como consecuencia de atentados (contra puentes, torres eléctricas, oleoductos, etc.). La guerra interna significa para Colombia una pérdida anual de 1.800 millones de dólares, es decir, dos puntos de crecimiento del PIB por año.

3. El repliegue táctico de sus unidades y la reconquista de regiones y corredores de valor estratégico; la recomposición de su retaguardia. El repliegue táctico de las FARC en esta etapa marcada por una fuerte iniciativa de las Fuerzas Militares, está siendo aprovechado para llevar a cabo operaciones poco visibles tendientes a recuperar el control de áreas estratégicas: Urabá, Costa del Pacífico, frontera con Ecuador, frontera con Venezuela, Río Magdalena, regiones con alto valor para llevar a cabo siembras de coca y amapola, o para exportar drogas e introducir armas. «El esfuerzo de las FARC para recuperar estas áreas busca consolidar las fuentes de recursos y las líneas de apoyo logístico necesarias para sostener una futura escalada bélica.»[14] Este periodo de repliegue, similar al que llevaron a cabo las FARC después del ataque contra La Uribe –sede del secretario general– en 1991, también está siendo aprovechada para repensar la estrategia militar futura de esta organización.

4. La escalada técnica. La única forma con que las FARC podrían retomar su capacidad de combatir a las FFAA a campo abierto con unidades semiconvencionales, sería mediante la neutralización de la Fuerza Aérea. Para ello, es probable que dispongan ya de misiles superficie-aire portátiles (Manpads) de origen ruso SA-14 y SA-16, así como misiles Redeye de origen estadounidense. Pero, o no disponen de un número suficiente todavía, o no desean utilizarlos debido a los riesgos de una escalada tecnológica que los desborde,

14. Román Ortiz: ob. cit., p. 16.

o acaso están a la espera del momento político y militar más adecuado[15]. Éste es uno de los mayores interrogantes respecto al futuro de la confrontación, pues las FARC podrían nuevamente retomar la iniciativa táctica y revivir su NFO si pudiesen neutralizar la aviación de manera temporal o definitiva.

5. Gobierno alterno. Las relaciones orgánicas entre el Partido Comunista Colombiano y las FARC se fueron diluyendo lentamente a medida que el PCC inició su etapa de total declive en los años 80, mientras que las FARC pasaban de ser una simple «retaguardia estratégica» de su brazo político para convertirse en sí mismos en un potencial factor de poder. El debilitamiento del PCC, así como la experiencia trágica de la Unión Patriótica, llevaron a la cúpula de las FARC a exigir la disolución del partido y su integración total a la organización guerrillera. Los contados miembros de la organización comunista que no acataron esta decisión hoy gozan de una débil capacidad de incidencia e interlocución en las FARC. El grupo ha decidido crear su propio Partido Comunista Clandestino, su propio Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia e, incluso, un gobierno alternativo (el Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción Nacional) compuesto de 10 miembros[16].

En síntesis, a pesar de la derrota de valor estratégico que sufrieron las FARC en 1998 gracias a la recomposición y modernización de las Fuerzas Militares, esta organización todavía dispone de múltiples alternativas estratégicas y sería irresponsable afirmar que se halla *ad portas* de una derrota militar.

Perspectivas futuras

¿Cuáles son los futuros escenarios probables tras esta etapa de redefinición estratégica? Es muy difícil hacer pronósticos al respecto. El proceso de paz con las AUC debe superar serios obstáculos, uno de los cuales es la inmersión de muchos de sus frentes de guerra en el tráfico de drogas y la conversión de sus comandantes en una suerte de «señores de la guerra» (*warlords*), similares en su conducta a muchas facciones armadas que existen en los conflictos africanos. ¿Podrá sostener el líder militar, Carlos Castaño, la precaria unidad de las AUC hasta el final del proceso? ¿Podrá el Gobierno adelantar contra viento y marea un proceso de paz sólo con uno de los polos del conflicto y, además, el más cuestionado?

En cuanto a las FARC y al ELN, tampoco el panorama es claro. Por un lado,

15. Un número importante de misiles le permitiría a las FARC sostener operaciones antiaéreas sistemáticas e, incluso, retornar a la NFO, pero para ello deben esperar hasta lograr un *stock* estratégicamente relevante. Si esto ocurriera, el balance estratégico podría nuevamente cambiar, obligando a las FFAA a una costosa adaptación del potencial aéreo mediante un reentrenamiento de sus pilotos, adecuación de la flota aérea para eludir misiles, etc.
16. V. «Gobierno alterno» en <www.farcep.org>.

las FARC han demostrado una excepcional capacidad de adaptación e innovación frente a los cambios en las estrategias estatales, y no sería extraño que el actual repliegue de sus unidades militares sea simplemente una etapa de reflexión y acumulación de recursos materiales y territoriales para retomar la ofensiva en una etapa posterior. En el caso del ELN, una organización seriamente debilitada, si rechaza los ofrecimientos de adelantar una política de paz con el actual gobierno le queda aún la opción de llevar a cabo una alianza estrecha con las FARC para adelantar acciones conjuntas o, en último término, la fusión simple y llana. Frente a este panorama incierto, el gobierno colombiano debe realizar un enorme esfuerzo para convertir la reconstrucción estatal y el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía en una política de Estado al margen de los vaivenes gubernamentales. Los esfuerzos desarrollados en este terreno en los últimos cinco años comienzan a mostrar resultados: hoy en día existe más Estado en Colombia que 5 o 10 años atrás, es decir, la sombra de Colombia entrando en la categoría de los «Estados en proceso de colapso» (*failing states*) se ha disipado en buena medida.

Gracias a este cambio, la balanza estratégica en el conflicto armado interno comienza a favorecer de manera creciente al Estado colombiano, lo cual permite vislumbrar una luz al final del túnel, es decir, el final del conflicto crónico interno. Pero, en buena medida, esto va a depender de la sostenibilidad del proyecto de «seguridad democrática» y del apoyo de la comunidad internacional. A su turno, esto solo es viable si el Gobierno no cae en excesos autoritarios y mantiene un respeto irrestricto a los derechos humanos y, ante todo, si el horizonte estratégico del fortalecimiento institucional es abrir un camino viable para una solución final negociada al conflicto armado interno.

Julio de 2003

AMÉRICA LATINA, HOY
Revista de Ciencias Sociales

Diciembre 2002 Salamanca Nº 32

CULTURA POLÍTICA: **Ludolfo Paramio**, La crisis de la política en América Latina. **Daniel Zovatto**, Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2002. **Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman**, Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. **Timothy J. Power**, La confianza interpersonal brasileña en perspectiva comparada. **Valia Pereira Almao**, Fortalezas y debilidades de la actitud democrática en Venezuela. **María del Carmen Alanís Figueroa**, Cultura política y elecciones en México. El Instituto Federal Electoral y la educación cívica. VARIA: **Ana María Mustapic**, Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos.

América Latina, Hoy. *Revista de Ciencias Sociales. Políg. Ind. El Montalvo, Salamanca. Telefax: 923 19 02 13, e-mail: <eus@gugu.usal.es>.*