

LAS TRES GUERRAS DE COLOMBIA. ESTRATEGIA DE ESTADOS UNIDOS EN LA ENCRUCIJADA*

Gabriel Marcella y Donald Schulz**

El holocausto bíblico que ha estado consumiéndose a Colombia durante más de veinte años
Gabriel García Márquez, novelista colombiano

INTRODUCCIÓN: LAS TRES GUERRAS DE COLOMBIA

Este artículo analizará los problemas de Colombia en el marco de los intereses y políticas de los Estados Unidos. La política actual, dominada por la lucha antinarcóticos, se encuentra en una coyuntura decisiva. La complejidad e interrelación de las guerras colombianas y la necesidad prioritaria de restablecer la autoridad y control gubernamentales sobre el territorio y la población que hoy se encuentran bajo la influencia, tanto del narcotráfico como de la insurgencia, exigen una respuesta más completa y visionaria. Sin embargo, una combinación de prudencia y timidez, producto de los fantasmas del pasado (entrenamiento contrainsurgente y policial en América Latina), un enfoque programático guiado por recursos

* El presente artículo surge de la Conferencia "Poder Militar y Guerra Ambigua: el Reto de Colombia en el Siglo XXI", celebrada en la Escuela de Guerra del Ejército de los Estados Unidos, Carlisle, Pennsylvania, diciembre 10-11 de 1998. Las memorias de dicho evento fueron recogidas en el No. 36 de *Análisis Político* (p. 69-81). Traducción de Juan Carlos Rodríguez Raga, profesor ocasional del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

** Escuela de Guerra del Ejército de los Estados Unidos, Carlisle, Pennsylvania.

limitados, y el hecho de que la guerra colombiana es sumamente compleja e intimidante, inhiben la política norteamericana.

Colombia está desgarrada por tres guerras simultáneas: la violencia y corrupción generadas por traficantes de drogas, la insurgente y la de organizaciones paramilitares (que en 1998 provocaron más del 70% de los asesinatos políticos). Más de 35.000 personas han muerto en estos conflictos durante la última década. La tasa de asesinatos en Colombia excede en mucho la limpieza étnica que se ha dado desde el desmembramiento de Yugoslavia. Tanto los paramilitares como la guerrilla ocupan territorios y fuerzan el desplazamiento de miles de personas. La capacidad de la nación para enfrentar este conflicto declina drásticamente, debido al debilitamiento de la mayoría de las instituciones estatales y a la fragmentación del tejido social. El profesor Nazih Richani se refiere a Colombia como un "sistema de guerra" auto-perpetuado que es prácticamente inquebrantable⁵⁸. De igual forma, Eduardo Pizarro de la Universidad Nacional de Colombia habla del "colapso parcial del Estado".

No obstante, hay esperanza. En octubre de 1997, 10 millones de colombianos votaron positivamente un referéndum para rechazar la violencia y la criminalidad. En agosto de 1998 se inició la administración de Andrés

⁵⁸ Richani, Nazih. "The Political Economy of Violence: The War System in Colombia". En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 39, No. 2, verano de 1996, p. 37-82; y "The Political Economy of Civil War: Extraction and the Crisis of the War System in Colombia". Ponencia presentada en la conferencia "Poder Militar y Guerra Ambigua: el Reto de Colombia en el Siglo XXI". Citada en adelante como Conferencia USAWC sobre Colombia.

Pastrana con una renovada legitimidad interna e internacional y con el apoyo de los Estados Unidos y de la comunidad de naciones democráticas. Washington había sido renuente a dar tal apoyo al gobierno anterior de Ernesto Samper, debido a que el presidente había recibido dinero del narcotráfico para su campaña. El distanciamiento con Washington, que incluyó la negativa a otorgarle visa de visitante a Samper y la descertificación de Colombia en dos ocasiones por no cumplir con los criterios de la lucha contra las drogas, fue contraproducente porque debilitó la capacidad institucional del país de cara a las tres guerras. El resultado final fue el envalentonamiento de los enemigos de la democracia y un colapso mayor del Estado.

El presidente Pastrana optó rápidamente por abrir un proceso de paz con la guerrilla iniciado en enero de 1999. Su principal prioridad es poner término a un conflicto con los grupos insurgentes que lleva 34 años. Al proclamar que "por la paz me arriesgo a todo", accedió a la exigencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de retirar todas las tropas gubernamentales de un área de 40.000 kilómetros cuadrados controlada por los insurgentes (el área de Suiza). El otro grupo subversivo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) haría una exigencia similar en febrero de 1999. Esto recuerda un proceso de paz anterior, entre 1989 y 1994, cuando cerca de 5.300 guerrilleros entregaron sus armas y fueron reintegrados a la sociedad. La controversial medida de Pastrana fue considerada una jugada dura para fortalecer la credibilidad y legitimidad del gobierno de cara a las negociaciones. Algunos observadores, sin embargo, mostraron su preocupación en el sentido de que la medida mejoraría la posición de

las FARC al legitimar su control *de facto* sobre dicho territorio.

EL IMPERATIVO ESTRATÉGICO: POR QUE COLOMBIA ES IMPORTANTE

Definir los intereses norteamericanos en el hemisferio occidental en la post-guerra fría supone un gran desafío. Atrás han quedado las preocupaciones sobre la amenaza a la seguridad militar por parte de la otra superpotencia o de sus cómplices regionales. El entorno estratégico es mucho más complejo y las amenazas son más sistemáticas y de más largo plazo. El referente este-oeste ha dado paso a una agenda más diferenciada que enfatiza los objetivos comunes de gobierno democrático, reforma judicial, libre comercio, modernización económica, lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional, y protección del medio ambiente. La cumbre de Miami de 1994 y la cumbre de Santiago de 1998 avanzaron en una agenda común, apuntando al establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas hacia el año 2005. De igual manera, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1998 del presidente Clinton enfatiza en la comunidad de intereses y valores.

La debilidad de Colombia como estado-nación amenaza el orden internacional en la región y el bienestar de un cierto número de países. Su agitación se desborda hacia Venezuela, Panamá, Ecuador, Brasil, Perú, el Caribe, América Central y México. La amenaza adopta formas diferentes según los países: asesinatos extrajudiciales, actividad paramilitar, personas desplazadas que huyen de la violencia, tráfico de drogas, lavado de dinero, secuestros, tráfico ilegal de armas; corrupción de oficiales del gobierno, policías, militares, medios de

comunicación, jueces y otros funcionarios judiciales; inmigración ilegal, daño ecológico (desde precursores químicos y defoliantes, hasta derrames de petróleo por sabotaje en oleoductos y tala de bosques tropicales), y distorsiones económicas provocadas por movimientos rápidos y no registrados de capital. Esta triste mezcla debilita la voluntad social de resistir al colapso del orden y la seguridad.

LOS INTERESES DE ESTADOS UNIDOS: COMERCIO, INVERSIÓN Y GENTE

En 1997, el comercio bilateral norteamericano con Colombia ascendía a 11.600 millones de dólares. Estados Unidos proveía el 47% de las importaciones colombianas y era el mayor inversionista, con un 44% de la inversión extranjera directa. Colombia es el quinto mercado más grande de bienes estadounidenses en América Latina y 400 de las compañías de la lista *Fortune 500* hacen negocios en este país⁵⁹. En este momento, Colombia es el quinto proveedor extranjero de petróleo a los Estados Unidos y tiene el potencial de desempeñar un papel considerablemente mayor si puede liberarse de la violencia guerrillera que inhibe el desarrollo de la industria. Más de un millón de colombianos están en el tapiz étnico de los Estados Unidos y cerca de 35.000 norteamericanos residen y trabajan en Colombia.

Al mismo tiempo el 70% de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos se

origina en Colombia, 300 toneladas métricas con un valor de 30.000 millones de dólares en las calles. Adicionalmente, el 75% de la heroína incautada por las autoridades estadounidenses en su costa proviene de allí. La magnitud del problema es tal que el consumo de drogas provocó 100.000 muertes en la última década. En los Estados Unidos existen 13.9 millones de usuarios de drogas y 3.6 millones de adictos. El costo social total se estima en 300.000 millones de dólares al año, representados en pérdida de productividad, crimen, control policial, encarcelaciones, rehabilitación, seguros y asistencia hospitalaria⁶⁰.

Colombia produce el 80% de la cocaína del mundo y hoy día siembra más coca que cualquier otro país, por encima de Perú y Bolivia. La producción cocalera colombiana parece consolidarse, dado que la peruana se ha reducido en un 56% desde 1995, y la boliviana en un 17% desde 1997⁶¹. Por cierto, Colombia cultiva hoy la variedad peruana de coca de alto rendimiento. De acuerdo con Thomas Umberg y Allison Major, de la Oficina Nacional de Política para el Control de las Drogas de Estados Unidos, en 1998 el mayor incremento de cultivos se produjo en áreas controladas por la guerrilla. Tal evidencia confirma la existencia de los nexos narco-guerrilla y narco-paramilitar. Como se verá más adelante, los narcóticos suministran una fuente fundamental de ingresos para las operaciones militares de la guerrilla. Los narcos también crean otra distorsión. En opinión de Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas, se estima que el 40% de la tierra dentro de

⁵⁹ Estadísticas provenientes del embajador Myles Frechette. "The Challenge to Democracy, Regional Security and the United States"; y del embajador David Passage. "Untying the Gordian Knot: Differentiating Counternarcotics from Counterinsurgency". Ponencias de la Conferencia USAWC.

⁶⁰ Frechette. M. "The Challenge to Democracy". Ob. Cit., p. 6-7.

⁶¹ Umberg, Thomas; y Major, Alison. "The Challenges of Colombia and Our National Drug Control Strategy". Ponencia de la Conferencia USAWC.

la frontera agrícola está en manos de narcotraficantes convertidos en terratenientes⁶².

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Colombia es una de las democracias más antiguas del hemisferio. No obstante, sostiene la exministra de Relaciones Exteriores y ex candidata presidencial Noemí Sanín, no es una fuerte democracia participativa, con instituciones que medien el conflicto de manera efectiva y canalicen las demandas ciudadanas ante el gobierno nacional. Los partidos Liberal y Conservador se alternaron en el monopolio del poder desde 1958 hasta 1974 (el Frente Nacional), gobernando cada uno durante cuatro años. Este arreglo pragmático contribuyó a cerrar *La Violencia* posterior a 1948, pero también cerró la "participación política de grupos y sectores que no se sentían representados" por los dos partidos. Entre 1985 y 1990, Colombia "experimentó cinco años de eliminación de líderes, miembros y movimientos de dichas tendencias"⁶³. En la campaña presidencial de 1990 fueron asesinados tres candidatos que no representaban al sistema bipartidista.

El sistema judicial es débil, a pesar del hecho de que Colombia asigna el segundo porcentaje más grande del presupuesto nacional al sistema judicial en Latinoamérica (4.62) y probablemente emplea más jueces que cualquier otra democracia, 17.1 por cada 100.000 habitantes (en comparación, Estados

Unidos tiene 2 y España 3)⁶⁴. La corrupción permea la cultura política⁶⁵. En este contexto, los funcionarios públicos, incluyendo a los jueces, fiscales, investigadores y abogados, están sometidos a las tentaciones de la deshonestidad. Algunos miembros del Congreso están tan corrompidos o intimidados por los narcotraficantes que intentan debilitar o derrotar la legislación que apunta al fortalecimiento de la capacidad gubernamental para enfrentar el tráfico de drogas.

A esto se suma que Colombia es uno de los países más violentos del mundo. Ocupa el primer lugar en secuestros al registrar 1.678 en 1998⁶⁶. Las unidades antisequestros de policía y ejército rescataron a 451 víctimas en 1998, evitando pagos de rescates por un total de 52.2 millones de dólares. Entre los que están en la mira de los asesinos se encuentran activistas de los derechos humanos, izquierdistas, antiguos guerrilleros que fueron "reinsertados" a la sociedad (cerca de 3.000 fueron asesinados entre 1989 y 1994), y antiguas figuras públicas. Entre 1987 y 1992 hubo 77 homicidios por cada 100.000 habitantes, de lejos la tasa más alta del mundo.

En resumen, la situación de los derechos humanos es atroz. Los informes anuales de derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados

⁶² Gallón, Gustavo. "The Threat to Human Rights in Colombia". Ponencia de la Conferencia USAWC, p. 12.

⁶³ Sanín, Noemí. "A Democracy Without People". Ponencia de la Conferencia USAWC, p. 4 y 5.

⁶⁴ Jarquín, Edmundo; y Carrillo, Fernando. *Justice Delayed: Judicial Reform in the Americas*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, 1998, p. 11.

⁶⁵ Para un excelente análisis de la corrupción y su relación con las drogas ver Thoumi, Francisco. "Corruption and Drug-Trafficking: General Considerations and References to Colombia". Ponencia de la Conferencia USAWC.

⁶⁶ "Colombia Leads in Kidnappings With 1,678 This Year". En: *Miami Herald*. Diciembre 25, 1998; www.herald.com/americas/dogdocs/067395.htm.

Unidos, que se basan principalmente en reportes de organizaciones colombianas, dibujan una imagen pesimista⁶⁷. Para el período comprendido entre 1993 y 1998, la Comisión Colombiana de Juristas y grupos de derechos humanos señalaron que fuerzas de seguridad, grupos paramilitares y organizaciones guerrilleras se vieron involucrados en asesinatos políticos (además de desapariciones forzadas y limpieza social en contra de drogadictos, prostitutas, mendigos, travestis y niños de la calle) de acuerdo con los siguientes porcentajes:

	Fuerzas seguridad	Paramilitares	Guerrilla
1993	54	18	28
1995	16	46	38
1996	18	46	36
1997*	7.5	69	23.5
1998*	2.7 (21)	76 (573)	21.3 (160)

* Primeros nueve meses. No hay cifras disponibles para 1994. Estas estadísticas pueden contener graves imprecisiones debido a que es difícil separar asesinatos políticos y no políticos.

En mayo de 1998, la Brigada XX de Inteligencia del Ejército fue desmantelada debido a que su personal estuvo involucrado en violaciones a los derechos humanos. El Departamento de Estado informa también que los paramilitares emprenden medidas violentas que obligan a la gente a desplazarse a áreas seguras. La Comisión Colombiana de Juristas estima que la tasa de impunidad de las violaciones ejercidas por militares, guerrilleros y paramilitares es virtualmente del ciento por ciento⁶⁸.

⁶⁷ Ver también el exhaustivo y equilibrado informe de Human Rights Watch. *War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law*. Human Rights Watch: Nueva York, 1998.

⁶⁸ Departamento de Estado. *Country Reports on Human Rights Practices for 1996 and 1997*.

LA GUERRILLA

El número de guerrilleros llega a 20.000 y abarca a las FARC, el ELN (estimado en 5.000 combatientes) y el EPL (Ejército Popular de Liberación), mucho más pequeño. Operan en más de 100 "frentes" diferentes (más de 67 de las FARC y aproximadamente 35 del ELN), ejerciendo influencia significativa sobre el 50% de los 1071 municipios de la nación. En vísperas de las elecciones de 1997 volvieron objetivos militares a gobernantes, candidatos y participantes en campañas⁶⁹. Su propósito era desestimar la democracia participativa, desestabilizar al país y deslegitimar al gobierno. En este proceso asesinaron a más 200 candidatos y funcionarios electos y obligaron a más de 2000 candidatos a renunciar.

Las FARC y el ELN, fundados a mediados de los años 60 con una orientación marxista-leninista, se expandieron significativamente en la década del 80. La razón más importante del crecimiento de las FARC, además del secuestro, fue el desarrollo de una estable y lucrativa fuente de financiación de sus actividades —el tráfico de drogas—, extrayendo dinero por protección a los cultivadores de coca y a los operadores de pistas de aterrizaje y laboratorios clandestinos. El ELN recibió un nuevo impulso mediante la extorsión a compañías petroleras que operan el oleoducto Caño Limón-Coveñas

Comité de Relaciones Exteriores del Senado y Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, febrero de 1997, p. 389-398; febrero de 1998, p. 451-465; y febrero de 1999. www.state.gov/www/global/human_rights/1998_hrp_report/colombia.html.

⁶⁹ Frechette, M. "The Challenge to Democracy". Ob. Cit., p. 3.

derramando con sus ataques, entre 1986 y 1997, cerca de 79 millones de barriles. Los daños y la pérdida de ingresos se estimaron en 1.500 millones de dólares, al tiempo que los derrames causaron graves daños ecológicos. Entre el 55 y el 70% de las arcas de la guerra insurgente provienen de la extorsión y protección de las actividades relacionadas con el narcotráfico de acuerdo con el exministro de Defensa Rafael Pardo⁷⁰, quien incluso sostiene que la extorsión ha cambiado la naturaleza de la guerrilla acercándola a las grandes empresas criminales. Aun más,

... sus jefes y sus plataformas políticas declaradas siguen siendo aparentemente revolucionarias, pero tanto sus propósitos como sus métodos vienen cambiando de naturaleza. De un objetivo declarado desde su nacimiento en los sesenta, cual era la toma del poder por las armas, han ido evolucionando hacia metas algo más moderadas. Poder local y nuevo gobierno, ha postulado el ELN; gobierno de coalición, han planteado las FARC⁷¹.

A principios de 1999, no obstante, las FARC prometieron retornar al campo de batalla si las conversaciones de paz no los llevan al poder y a un Estado socialista. Aunque su respaldo político ha declinado en la última década constituyen una formidable amenaza militar. A pesar de que hoy no pueden tomarse el poder, tienen empuje operativo. Pueden alimentar el "sistema de guerra" y conservar un costoso empate de forma indefinida. En 1998 desplegaron su creciente capacidad militar. Por ejemplo, a comienzos de

marzo las FARC derrotaron contundentemente a las tropas de la brigada élite de contrainsurgencia del ejército en la batalla de El Billar. David Spencer, un respetado analista del ejército colombiano la calificó como la derrota más humillante hasta la fecha ya que, por primera vez, la guerrilla venció a una gran unidad en guerra de maniobras. La estrategia militar de las FARC parece ser el ataque a tropas y contingentes policiales que estén en posiciones remotas y vulnerables, patrón que se repitió en el brutal ataque de octubre de 1998 a una guarnición de policía en Mitú (un objetivo que no tenía otro significado estratégico para las FARC que su impacto psicológico), en las profundidades de la Cuenca Amazónica cerca de la frontera con Brasil. Fueron derrotas graves para el gobierno que no tiene la fuerza, la inteligencia y la movilidad de reacción rápida para responder a lo largo de las enormes distancias de Colombia.

Lo que aún no puede determinarse es la seriedad de la guerrilla con respecto al proceso de paz iniciado en enero de 1999. Algunos observadores consideran que no la tiene, sosteniendo que los insurgentes tienen intereses creados en la continuidad del "sistema de guerra": después de todo, les proporciona una enorme fuente de ingresos mediante la protección a los cultivadores de coca y a los narcotraficantes, algo que presumiblemente tendrían que abandonar en el evento de un acuerdo de paz. Los escépticos también sostienen que los insurgentes están ganando la guerra y en consecuencia no tienen ninguna razón para llegar a un acuerdo. Si estos argumentos son correctos, las negociaciones serán poco más que un conveniente ardid táctico que proveerá a la guerrilla de un manto de legitimidad y le permitirá recibir apoyo internacional,

⁷⁰ Otros estiman cifras menores. Ver Richani, "The Political Economy of Civil War". Ob. Cit.

⁷¹ Pardo, Rodrigo. *De primera mano, Colombia 1986-1994: Entre Conflictos y Esperanzas*. Norma: Bogotá, 1996, p. 497.

al tiempo que consolidará su control sobre ciertos territorios y la preparará para la eventualidad de una futura intensificación de la lucha.

Se estima que actualmente ninguno de los lados puede obtener una victoria militar, mientras que la prolongación y escalamiento del conflicto tendría costos y riesgos sustanciales. Tal escenario podría arrastrar a los Estados Unidos a adoptar un papel más directo en términos de asistencia para la lucha contrainsurgente (en equipo y entrenamiento), de la magnitud de la involucrada en los conflictos centroamericanos durante los ochenta. De suceder, el resultado probable sería un fortalecimiento de las fuerzas militares colombianas y la creación de un penoso punto muerto, en el que ningún bando podría derrotar a su oponente. Por consiguiente, sería conveniente para la guerrilla negociar ahora, cuando su posición es relativamente fuerte, antes de que se restablezca un equilibrio militar. En este sentido no se debería despreciar el factor fatiga. La guerra ha durado décadas y los insurgentes están pagando un precio cada vez más alto, en especial por los ataques lanzados por las crecientes organizaciones paramilitares. Finalmente, no se sabe en realidad cuánto afectaría a las FARC y al ELN la pérdida de sus ingresos relacionados con la droga. Algunos observadores creen que dicha entrada es mucho menor de lo que sostienen las fuerzas militares colombianas. Si están en lo correcto, los rebeldes podrían tener voluntad de llegar a un acuerdo de paz, en particular si el gobierno muestra voluntad de abordar algunas de sus exigencias políticas, sociales y económicas, tales como la reforma agraria y el desarrollo rural.

LOS PARAMILITARES

Muchos grupos paramilitares se originaron como organizaciones de autodefensa contra los desmanes guerrilleros, en ausencia de ley y orden. Los paramilitares (cuyo grupo más grande es Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá) actualmente constituyen una seria amenaza tanto para el imperio de la ley como para la guerrilla, por sus frecuentes ataques de represalia con consecuencias cada vez más brutales para los no combatientes⁷². De hecho, en esta guerra sin cuartel, tanto los paramilitares como la guerrilla comparten una inquietante tendencia a considerar "objetivos militares legítimos" a personas que normalmente están catalogadas por el derecho internacional de los conflictos armados como *hors de combat*, no combatientes. Los paramilitares operan local, regional y nacionalmente bajo diversos comandos. En 1997 y 1998 infligieron serias bajas a la guerrilla y sus simpatizantes, especialmente en la región del Magdalena Medio. Algunas de sus organizaciones también obtienen ingresos del tráfico de drogas con el fin de financiar sus operaciones. Durante los primeros 9 meses de 1998 se estima que los paramilitares cometieron un 76% de los asesinatos extrajudiciales con motivación política, de acuerdo con fuentes colombianas citadas anteriormente. Algunas autoridades colombianas como el General Fernando Tapias, Comandante General de las Fuerzas Militares y el General Rosso José Serrano, Director de la Policía Nacional, manifiestan no ver diferencias entre paramilitares y guerrilla en tanto ambas representan una amenaza a la autoridad estatal. Otros, como algunos comandantes militares, adoptan una

⁷² Human Rights Watch. *War Without Quarter*. Ob. Cit.

actitud de vive y deja vivir al ver en los paramilitares a unos aliados en la guerra contra la insurgencia. Daniel García-Peña, el negociador principal de la Comisión de Paz durante la administración Samper, sostiene que, aunque sería "bárbaro" otorgarles reconocimiento político, deben ser incluidos en el proceso de paz a través de negociaciones separadas⁷³. Una minoría de analistas, como David Spencer, van más allá al considerar a los paramilitares como un elemento potencialmente constructivo⁷⁴. Al tiempo que critican sus violaciones a los derechos humanos, sostienen que dichos grupos son una realidad que no puede ignorarse, una fuerza política que el gobierno debe llevar al proceso de paz.

EL NARCO-NEXO

La violencia y la corrupción han sido siempre un problema colombiano, tanto como la debilidad del Estado -su incapacidad de hacer presencia efectiva en áreas rurales-. Pero la narcorrevolución de los 80 empeoró estas aflicciones al canalizar nuevos recursos financieros y militares hacia viejas pugnas y al crear nuevos sectores sociales que transformaron el conflicto armado, polarizado entre dos bandos, en uno de múltiples grupos y sectores⁷⁵.

⁷³ García-Peña, Daniel. "Negotiating With Multiple, Possible Incompatible Armed Organizations: Is Peace Possible?". Ponencia de la Conferencia USAWC.

⁷⁴ Spencer, David. "Colombia's Paramilitaries: Criminals or Political Force?". Ponencia de la Conferencia USAWC.

⁷⁵ Chernick, Marc. "Negotiating Peace Amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for Settlement to the Armed Conflicts in Colombia". En: Cynthia Arnson (ed.). *Comparative Peace Processes in Latin America*. Stanford University Press, de próxima aparición.

Así, una de las causas originadoras de la violencia paramilitar fue el *boom* de inversión en tierras agrícolas por parte de narcotraficantes *nouveau riches* que buscaban lavar sus utilidades, acumular riqueza y adquirir notoriedad social. A lo largo de los 80 dichos traficantes hicieron enormes inversiones en áreas tradicionales del campo colombiano, en particular en ranchos ganaderos de la Costa Atlántica y del valle central del río Magdalena. Las élites rurales abandonaron masivamente sus propiedades debido a los impuestos extorsivos y a la violencia de la guerrilla, así como a la voluntad de los traficantes de pagar en efectivo por tierras de primera calidad, pero sobrevaluadas. Se estima entonces que durante los 80 y comienzos de los 90, entre 5 y 6 millones de hectáreas cayeron en manos de los barones de la droga⁷⁶.

En la práctica se produjo una contrarreforma agraria que agravó los problemas tradicionales de desigualdad rural, concentración de la tierra y pobreza en el campo, al igual que los conflictos de clase propios de estos fenómenos. Para consolidar sus propiedades de cara a la amenaza planteada por campesinos descontentos y guerrillas revolucionarias, los narcotraficantes se aliaron con jefes políticos locales, otros grandes terratenientes y las fuerzas armadas. En particular, buscaron aumentar su seguridad organizando sus propias unidades paramilitares privadas, a las que usaron para limpiar sus áreas de insurgentes y sus simpatizantes. En este proceso encontraron en las Fuerzas Armadas de Colombia a un aliado

⁷⁶ Reyes, Alejandro. "Compra de Tierras por Narcotraficantes". En: Thoumi, Francisco et. al. *Drogas Ilícitas en Colombia*. Ariel-Naciones Unidas-PNUD-Ministerio de Justicia-Dirección Nacional de Estupefacientes: Bogotá, 1997, p. 270-346.

dispuesto que, con poco control del gobierno civil, apoyó y entrenó a sus grupos, o consintió su formación bajo el supuesto de que los paramilitares eran aliados naturales en la guerra contra la guerrilla. En el momento en que se hizo claro que los paramilitares podrían representar una amenaza de la misma magnitud que la guerrilla, era demasiado tarde. El genio había salido de la botella⁷⁷.

La narcorrevolución también alimentó a la insurgencia. En las zonas de colonización al oriente de los Andes, las guerrillas trabajaban estrechamente con pequeños y medianos agricultores cocaleros. Como en el caso de otros negocios en áreas bajo su control, la guerrilla extraía impuestos revolucionarios a los cultivadores, al tiempo que cobraba a los traficantes por la protección de los terrenos, las cosechas y las instalaciones de procesamiento. Los insurgentes también sacaron provecho del *boom* de la heroína de principios de los noventa. De igual manera, con el reciente desplazamiento de los cultivos de coca de Perú y Bolivia hacia Colombia, el potencial de ingresos aumentó una vez más. Se estima que los ingresos de la guerrilla provenientes del negocio de la droga llegan a 500 o 600 millones de dólares al año. La siguiente tabla describe la naturaleza de la relación guerrilla-narcotráfico en términos de impuestos exigidos por la subversión.

No obstante, la naturaleza precisa de la relación entre rebeldes y traficantes sigue siendo objeto de acalorado debate. Los militares colombianos han patentado el término "narcoguerrilla" para sugerir que los insurgentes se han convertido en una mafia internacional de drogas, recibiendo la mayor parte de su

financiación del negocio. Otros observadores, por el contrario, creen que esas afirmaciones son exageradas. Algunos sostienen que los militares están interesados en magnificar la participación rebelde en tal negocio con el fin de propiciar una mayor participación militar de los Estados Unidos. Señalan que los ingresos guerrilleros por drogas provienen principalmente de impuestos al sector menos rentable del negocio, los cultivos, puesto que aparentemente pocas unidades insurgentes están comprometidas en cultivos ilícitos y que hay muy poca o ninguna participación en la venta de narcóticos en el exterior (donde surgen los principales beneficios económicos). Efectivamente, hasta ciertos estimativos de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia afirman que sólo el 20% de los guerrilleros proporcionan protección a las instalaciones de procesamiento y a las plantaciones ilícitas: los cultivos ilícitos no están en todas partes, pero cuando hay presencia de la insurgencia en áreas de producción se beneficia de la situación. Informes recientes anotan que las FARC aún utilizan principalmente armas viejas e improvisadas y que reclutan primordialmente con la conscripción forzada, sugiriendo que no reciben tanto flujo de dinero del narcotráfico como usualmente se sostiene⁷⁸.

⁷⁷ Chernick, Marc. "Negotiating Peace Amid Multiple Forms". Ob. Cit.

⁷⁸ Schemo, Diana. "Congress Steps Up Aid for Colombians to Combat Drugs". *New York Times*, diciembre 1º de 1998; Robertson, Todd. "Experts Question Strength of Colombian Rebel Group". *Dallas Morning News*, enero 11 de 1999.

INGRESO DE LA GUERRILLA POR ACTIVIDADES CONEL NARCOTRAFICO. 1997*

Concepto	Cantidad
1. Protección de cultivos de coca	\$100.000 al mes por hectárea
2. Producción de hoja de coca	\$1.000 por kilo
3. Recolección de hoja de coca	\$500 por kilo
4. Seguridad de laboratorios	\$50.000 por kilo de base de coca
	\$100.000 por kilo de cocaína pura
5. Control de pistas aéreas clandestinas	\$18.000.000 por vuelo
6. Seguridad de aeronaves	\$5.000.000
7. Transporte ribereño de químicos	20% del valor del envío
8. Protección de cultivos de amapola	40% de la producción
9. Producción de morfina	\$4.000.000 por kilo procesado
10. Recolección de amapola	\$8.000.000 por kilo procesado

Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Narcotrafficking and Guerrilla Alliance, Colombia 1997", www.usia.gov/abtusia/posts/COL/wwwgng97.gif

La relación entre las FARC y los traficantes de drogas varía según la región del país. A riesgo de simplificar demasiado, parece que donde la guerrilla es fuerte los narcos tienden a consentir en sus demandas de impuestos y dinero por protección, en lugar de confrontarla. En contraste, donde las FARC son más débiles los traficantes se resisten respaldados en fuerzas paramilitares que atacan a los insurgentes⁷⁹.

Finalmente, debe anotarse que los paramilitares y la guerrilla no son los únicos grupos que tienen vínculos con los narcotraficantes. Éstos han penetrado todas las ramas del gobierno, desde el nivel nacional hasta el local. El caso de Ernesto Samper y el ingreso de dinero del narcotráfico a su campaña presidencial puede ser la instancia más notoria, pero no debe oscurecer el hecho de que docenas de congresistas también lo han hecho a cambio de brindar protección política a las mafias. De igual forma, innumerables jueces han liberado a traficantes por soborno o intimidación,

mientras oficiales militares tampoco han estado exentos de su tentación. Y en cuanto a las conexiones económicas basta decir que su dinero fluye en todas partes: la economía colombiana es mucho más dependiente del narcotráfico que, por ejemplo, la mexicana⁸⁰.

Nada de ello sugiere que los traficantes controlen el sistema político más de lo que pueden controlar a la guerrilla o a los paramilitares (que difícilmente son monolíticos en su origen o en su agenda). Las guerras que el gobierno colombiano emprendió y ganó en contra de los carteles de Medellín y Cali sugieren la continua y ambivalente relación de los traficantes con los actores políticos. Sugieren también la dificultad para derrotar a los narcotraficantes. Luego de la destrucción de los grandes carteles la industria se ha

⁷⁹ Vickers, George. Washington Office on Latin America. Correspondencia privada con los autores, enero 6 de 1999.

⁸⁰ Thoumi, Francisco. "Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 29, verano de 1986, p. 42; Toro, María. "The Political Repercussions of Drug Trafficking in Mexico". En: Joyce, Elizabeth; y Malamud, Carlos. (eds.). *Latin America and the Multinational Drug Trade*. St. Martin's Press: Nueva York, 1998, p. 137.

descentralizado. En Colombia hoy día se cultiva más coca que nunca y al menos tanta cocaína y más heroína fluye hacia los Estados Unidos.

ORDEN INTERNACIONAL Y SEGURIDAD REGIONAL

La agonía de Colombia afecta hondamente a otras sociedades, en particular a Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, México y el Caribe. Los microestados del Caribe son especialmente vulnerables. En palabras de la Comisión de las Indias Occidentales:

Nada plantea mayores amenazas a la sociedad civil [...] que el problema de las drogas, y nada ejemplifica mejor la impotencia de los gobiernos regionales. Tal es la magnitud del daño que el abuso y el tráfico de las drogas provocan en nuestra comunidad. Es un peligro de múltiples dimensiones. En la base está la destrucción humana implícita en la adicción a las drogas; pero también la corrupción de individuos y sistemas por la simple inmensidad de los incentivos del tráfico ilegal de drogas en sociedades relativamente pobres. Por encima de todo esto yacen las implicaciones para la gobernabilidad misma -en manos tanto de agencias externas comprometidas en la prohibición internacional, como de los barones de la droga- que amenazan al gobierno desde adentro⁸¹.

Venezuela tiene una población de 3 millones de colombianos, la gran mayoría en busca de trabajo, pero otros como agentes de corrupción y violencia.

De acuerdo con el general retirado de la Fuerza Aérea Venezolana, Boris Saavedra, las FARC operan a lo largo de 2100 kilómetros de la frontera participando en actividades de tráfico de drogas, secuestro, extorsión, soborno, contrabando, lavado de dinero, abigeato y robo de vehículos. Adicionalmente, la guerrilla ataca y hostiga a unidades policiales y militares venezolanas⁸². Los oficiales venezolanos han desarrollado una gran coordinación con su contraparte colombiana para tratar estas amenazas. La agenda de seguridad binacional incluye la lucha contra la insurgencia, el arrebató del control de la zona fronteriza, la verificación de las acciones de las mafias de drogas, el tratamiento del gran número de inmigrantes indocumentados y la reducción de la rápida y progresiva degradación ambiental.

Ecuador, un país de paso para la cocaína, alberga a unos 350.000 colombianos ilegales. Algunos contribuyen a elevar las tasas de criminalidad mediante actividades como el secuestro de miembros de la comunidad de negocios en busca de un rescate. En 1995 las FARC atacaron unidades militares y de policía. Los funcionarios ecuatorianos temen que la intensificación de las guerras internas de Colombia, asociada al fracaso del proceso de paz, cree una amenaza más seria ya que el ejército colombiano podría verse obligado a retirar tropas con misiones de control fronterizo⁸³. La región del Putumayo, adyacente a Ecuador, es un bastión de las FARC. Las autoridades ecuatorianas, por consiguiente, también llevan a cabo

⁸¹ Citado en Griffith, Ivelaw. *Drugs in the Caribbean: Sovereignty Under Siege*. Pennsylvania State University Press: State College, 1997, p. 1.

⁸² Saavedra, Boris. "Venezuelan Perspective of the Colombian Crisis". Ponencia de la Conferencia USAWC.

⁸³ Hernández, Luis. "The Colombian Crisis and Regional Security: An Ecuadorian Perspective". Ponencia de la Conferencia USAWC.

amplias tareas de coordinación con su homólogo colombiano.

Brasil comparte una larga y populosa frontera con Colombia. El 1º de noviembre de 1998, 800 guerrilleros de las FARC atacaron el cuartel de policía de Mitú, la capital del departamento de Vaupés habitada por 15.000 personas y ubicada a poco más de 30 kilómetros de la frontera brasileña. Usando misiles caseros contruidos a partir de cilindros de gas modificados, las FARC mataron a 60 policías y se tomaron la ciudad y el aeropuerto⁸⁴. Los refuerzos aéreos del gobierno fueron obligados a aterrizar dentro de Brasil, sin contar con el permiso diplomático del gobierno de dicho país, con el fin de relevar al contingente y de retomar la ciudad. Aunque existe coordinación local informal entre las autoridades colombianas y brasileñas en asuntos de seguridad, Brasil llamó a consultas a su embajador en Bogotá, una medida relativamente tímida que contribuyó poco a asegurar los grandes espacios abiertos de la cuenca amazónica. Mas este es simplemente un aspecto, pues los traficantes colombianos están desarrollando vínculos con las bandas criminales brasileñas. El brutal e indiscriminado ataque a Mitú, que tuvo un apabullante impacto psicológico a nivel nacional e internacional, fue precedido por asaltos similares en áreas remotas en las que la guerrilla tiene ventaja operativa. Aun más, la enorme y poco poblada cuenca amazónica, que comparten cinco países, facilita el movimiento de drogas, contrabando y guerrilleros. Los países amazónicos tienen que diseñar un sistema de seguridad cooperativa.

⁸⁴ Associated Press. "Colombia Rebels Attack Remote Police Garrison". *Miami Herald*, noviembre 2 de 1998.

El 7 de febrero, el presidente Alberto Fujimori del Perú anunció que su país desplazaría las fuerzas militares desplegadas anteriormente en la frontera ecuatoriana y que construiría tres campos aéreos a lo largo de los 1600 kilómetros de frontera con Colombia, con el fin de evitar que las FARC y los traficantes de drogas utilicen el vasto territorio abierto del Perú. Las autoridades colombianas celebraron la determinación de su vecino como un paso importante en la eliminación de los santuarios de guerrilleros y narcotraficantes. Algunos días antes, en Washington, Fujimori había criticado públicamente al gobierno colombiano por haberle otorgado legitimidad a las FARC mediante el despeje y el proceso de negociación.

La provincia panameña del Darién, remota y selvática, es un caso en el que el gobierno ejerce una autoridad de *laissez-faire*, de acuerdo con Bertha Ramona Thayer⁸⁵. La guerrilla de las FARC y los paramilitares cruzan con regularidad por la región del Urabá chocoano, llevan a cabo secuestros, tratan con contrabandistas y adquieren armas y provisiones para regresar a Colombia. Es dudoso que Panamá pueda restaurar el control sobre su provincia oriental. El dinero de la droga de Colombia afecta profundamente la vida panameña, desde el lavado de dinero hasta la prostitución, las grandes compras de bienes en la zona franca de Colón, las contribuciones ilícitas a campañas políticas y las pequeñas organizaciones criminales y de tráfico de drogas.

Finalmente, México experimenta el complejo proceso de "colombianización".

⁸⁵ Thayer, Bertha. "Colombia and Regional Security: A Panamanian Perspective". Ponencia de la Conferencia USAWC. Ver también: "Afirma Monseñor: Peligra entrega del Canal a panameños". *La Prensa* (Panamá), enero 29 de 1999; www.sinfo.net/prensa/hoy/nacional.htm.

Raúl Benítez Manaut, de la Universidad Autónoma de México, la define como:

La decisiva influencia sobre la economía de los beneficios de las ventas de cocaína, la penetración de los carteles de la droga en los sistemas político y judicial, la creación de una base social de apoyo al narcotráfico, la presencia permanente de grupos armados de la izquierda en control de áreas rurales, y finalmente el establecimiento de alianzas entre la guerrilla de izquierda y los traficantes. En suma, la "colombianización" es la pérdida de la soberanía del Estado con respecto al control del territorio, la economía, la base social de apoyo, y la presencia de ejércitos autónomos con respecto al Estado con un gran poder de fuego⁸⁶.

México es un área de paso para las drogas colombianas y existe una alianza tácita entre las organizaciones narcotraficantes de ambos países.

LA RECONSTRUCCIÓN DE COLOMBIA: UNA ESTRATEGIA PARA GENERAR PODER LEGITIMO

Colombia enfrenta una abrumadora conjunción de desafíos. Parafraseando al embajador norteamericano Myles R. Frechette, algunos de éstos sólo pueden ser abordados por Colombia. Para otras personas, los Estados Unidos y otros países pueden suministrar asesoría, entrenamiento especializado, parte de los medios materiales y respaldo político internacional. No obstante, sólo los colombianos pueden construir la voluntad política para hacer los compromisos, sacrificios y reformas

necesarios. La voluntad de vencer simplemente no es exportable. Es esencial una estrategia nacional coherente, que establezca continuidad y tenga amplio respaldo político. La estrategia es la relación calculada entre fines y medios. Los fines son objetivos políticos que se logran mediante la inteligente aplicación de programas y recursos. Los fines deben ser priorizados, sincronizados y articulados a la nación. Los objetivos de una estrategia nacional para Colombia son formidables: reestablecer el control sobre el territorio nacional, poner fin a la violencia y a la corrupción y construir una democracia efectiva. Cualquier estrategia debe establecer la autoridad gubernamental legítima y responsable sobre el territorio y la población. La legitimidad se define como la creencia, por parte del gobernado, en que el gobierno tiene el derecho de gobernar. Se logra mediante elecciones participativas y se sostiene luego mediante un gobierno efectivo. Se defiende, cuando sea necesario, mediante el monopolio estatal de la fuerza, pero siempre de una manera ética y limitada. Las divisiones mismas de Colombia están en la raíz del fracaso para lograr un consenso nacional sobre la estrategia. Lo que debe hacer Colombia es nada menos que la reconstrucción de la nación. Para lograrlo, debe generar suficiente poder legítimo y aplicarlo de manera efectiva para establecer la seguridad pública, impedir la criminalidad y llevar a la guerrilla a la mesa de paz a unas negociaciones serias.

Cuando las sociedades tocan fondo durante una guerra interna, a menudo emerge una consciencia general de que deben hacerse compromisos y sacrificios. En años recientes Nicaragua, Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú han pasado por ese proceso. En algún punto, las élites decisionales desarrollan la

⁸⁶ Benítez, Raúl. "México-Colombia: Problemas Estratégicos de la Relación Bilateral a fin del Siglo". Ponencia de la Conferencia USAWC.

voluntad de movilizar al gobierno en pleno y generan el respaldo popular para enfrentar los retos. En ocasiones las fuerzas armadas han asumido el liderazgo, aunque no es la mejor manera de proceder. Caesar Sereseres, una autoridad en guerras internas, sugiere que las experiencias de otros países contienen importantes lecciones para Colombia⁸⁷. Al fundamentar su argumento en las situaciones de Centroamérica, Vietnam, Tailandia y Filipinas, señala que los casos exitosos poseen características estratégicas y operativas similares: 1) La autoridad civil asumió el control y siempre el gobierno fue a la guerra movilizándose a sí mismo, no sólo a los militares; 2) La contra insurgencia no fue barata; se requirieron grandes recursos en gente, dinero, equipo y tiempo; 3) Se reformó y reestructuró a las fuerzas militares, en todos los casos al ejército; fueron críticas las reformas institucionales y las fuerzas operativas especiales fueron la punta de lanza del esfuerzo militar; 4) Se desarrolló una campaña nacional con una estrategia para separar a la guerrilla de la población, defender la infraestructura y desgastar a los insurgentes; 5) Para el juego final, lo que suceda en el campo de batalla es importante. Si el ejército no tiene éxito el resultado final se verá afectado. En todas las experiencias la guerrilla tenía un propósito de largo plazo. En la mayoría de los casos en que el gobierno definió ese juego en términos puramente militares, el gobierno perdió.

Pero Colombia no es un país ordinario. Hay pocas analogías con respecto a sus tres guerras simultáneas, al nivel de corrupción, a la debilidad institucional y a su formidable geografía.

Sus insurgentes, paramilitares y narcotraficantes generan sus propios recursos con pocos patrocinadores externos; los enclaves geográficos dentro del país le otorgan autonomía práctica a los actores armados; y los Estados Unidos ejercen menos influencia en el equilibrio estratégico y en el gobierno en comparación, por ejemplo, con América Central. Claramente, estos problemas deben resolverse mediante una aplicación integrada de todos los instrumentos de poder nacional. Aunque el poder militar es esencial, no es suficiente. En efecto, militarizar el esfuerzo puede ser un buen indicador de constante fracaso.

Hay pocos escritos académicos acerca de cómo deben reconstruirse las naciones una vez iniciada su desintegración (como Colombia) o cuando simplemente han colapsado. Una excepción es el trabajo de William Zartman, quien sostiene que las claves para reconstruir un gobierno y una autoridad legítimos son el poder, la participación, los recursos, la asistencia externa y el liderazgo⁸⁸.

Colombia no se acerca al síndrome del colapso del Estado, pero las cinco variables arrojan alguna luz a la tarea por venir. Con respecto al poder, los más de 200.000 efectivos militares y de policía están debidamente constituidos. Su tarea es restaurar la seguridad pública y la presencia y control gubernamentales en el territorio nacional. Debe incluir la participación institucionalizada de amplios sectores de la sociedad, incluyendo el compromiso constructivo de la sociedad civil, con el fin de legitimar el sistema político a restaurar. Son necesarios recursos disponibles que permitan financiar la implementación de reformas, los crecientes costos de

⁸⁷ Sereseres, Caesar. "Applying the Lessons of the Past to Colombia". Ponencia de la Conferencia USAWC.

⁸⁸ Zartman, William. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner: Boulder, 1995.

personal, la costosa lucha contrainsurgente y toda la gama de actividades de reconstrucción nacional que han de llegar a la ciudadanía con el fin de restaurar la confianza en la legitimidad del gobierno. Pero el poder, la participación, los recursos y la asistencia externa son irrelevantes sin un catalizador del liderazgo que movilice personas, gestión y organización sobre los que se sostenga un esfuerzo de largo aliento. Zartman resume el desafío:

Poder, participación y recursos son los ingredientes detrás de este proceso de liderazgo; desafortunadamente, no hay prescrito un orden de prioridades entre ellos. Debe restaurarse la más elemental seguridad, principalmente mediante un cese al fuego; debe iniciarse la reconciliación nacional mediante negociaciones informales y foros institucionalizados; deben garantizarse y movilizarse los recursos ... Todo debe hacerse inmediatamente y al mismo tiempo, y los pasos deben darse al mismo ritmo a medida que el proceso avanza. Debe hacerse también con un fin a la vista, como un proceso que combine orden, legitimidad y autoridad con políticas, producción y extracción, y no una serie de pasos discretos que se den uno ... a la vez. Adicionalmente, debe hacerse mirando hacia atrás tanto como hacia adelante, preparando la introducción de mecanismos que evitarán que los nuevos esfuerzos pierdan terreno ... Debe hacerse con un agudo sentido de ... formas autóctonas de hacer las cosas, lo que puede constituirse en el más fuerte aliado de los esfuerzos de reconstrucción ... la restauración del Estado es un reto arduo, no un proceso automático ... Toma tiempo⁸⁹.

⁸⁹ Idem., p. 273.

ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA: GUERRA AMBIGUA Y DILEMAS ESTRATÉGICOS

Inseguros acerca del respaldo doméstico y escépticos sobre las capacidades e intenciones del gobierno colombiano, los funcionarios norteamericanos están claramente ansiosos de trazar los límites del apoyo y del nivel de involucramiento de Estados Unidos. La guerra ambigua del país es sumamente compleja y difícil de entender. Aunque en Washington parece existir consenso sobre la amenaza, hay diferencias con respecto a las soluciones y a cuál ha de ser el foco prioritario del esfuerzo, la lucha antinarcóticos, la guerra contrainsurgencia, o ambas simultáneamente. Por ello no es sorprendente que Phill Chicola, Director de Asuntos Andinos del Departamento de Estado, haya afirmado recientemente: "Estamos comprometidos en conservar una línea entre la lucha antinarcóticos y la lucha contrainsurgente"⁹⁰. De igual forma, el Secretario de Defensa Cohen le manifestó a su contraparte colombiana, Rodrigo Lloreda, que la política norteamericana está orientada por el "auto-interés". En la misma línea el Subsecretario de Estado para Asuntos de Narcóticos y Materias Legales Internacionales, Rand Beers, afirmó que "el consenso actual es apoyar primero el esfuerzo antinarcóticos"⁹¹. El ministro de defensa Lloreda coincidió en que Colombia no necesita ayuda en la lucha contrainsurgente.

De acuerdo con Beers los objetivos de la política antinarcóticos de los Estados Unidos son el mejoramiento de las

⁹⁰ Chicola, Phill. "United States Policy Towards Colombia". Ponencia de la Conferencia USAWC.

⁹¹ Beers, Rand; y Umberg, Thomas. "U.S. Counterdrug Strategy in Colombia". Ponencia de la Conferencia USAWC.

capacidades de inteligencia del gobierno de Colombia; la erradicación de coca, amapola y heroína y el desarrollo de cultivos alternativos; la prohibición; y el fortalecimiento de las dependencias policiales y de administración de justicia colombianas. Beers agregó que esa política representa un consenso dentro del gobierno norteamericano que sería puesto en entredicho en caso de que los Estados Unidos intentara intervenir en la lucha contrainsurgente. Chicola afirmó que se trata de una política de mayor compromiso cuya pieza central es el esfuerzo antinarcóticos, complementada por el apoyo al proceso de paz, la defensa de los derechos humanos, el alivio y asistencia humanitarios, el respaldo a las reformas económicas, las inversiones y el tratamiento de temas ambientales.

La credibilidad de la estrategia antinarcóticos de los Estados Unidos depende de cómo equilibre el esfuerzo para reducir la oferta con la reducción de la demanda en casa. Debido a que es el mayor consumidor de drogas ilícitas, acepta su corresponsabilidad en el problema. En consecuencia, la Estrategia Nacional de Control Antidrogas para 1999 (así como sus antecesoras anuales), adopta un enfoque completo para contener el uso doméstico que incluye mayor educación pública, reducción del número de adictos, pruebas de drogas, tratamiento de los prisioneros y seguridad de las fronteras frente al ingreso de drogas.

Bogotá y Washington coinciden en que la amenaza principal la constituyen las drogas, aunque algunos analistas creen que la guerrilla genera el mayor peligro. No obstante, la guerrilla cuestiona, cuando no suplanta, la legitimidad, autoridad y presencia gubernamental en grandes zonas rurales. En pocas palabras, la guerrilla se nutre de las debilidades militares e institucionales

del gobierno para sostener una guerra de largo aliento. A menos que Colombia lleve a los insurgentes a un fin negociado de la guerra, puede caer en el abismo de la guerra civil. El presidente Pastrana aparentemente cree que la guerrilla es un aliado potencial en la guerra contra los narcos. El 5 de enero de 1999 manifestó que “el primer enemigo de la paz es el narcotráfico. Si las FARC deciden emprender la erradicación de cultivos ilícitos, podrán lograrla. Porque definitivamente tienen la influencia para llevarla a cabo”⁹². Pastrana agregó, sin embargo: “Primero tienen que desnarcotizarse”. Esto hace parte de la lógica de las negociaciones de paz. Los Estados Unidos, debe reiterarse, respalda el proceso de paz. Al mismo tiempo, es necesario cuestionar si las FARC son reales adalides de la causa popular cuando siguen contribuyendo al desmoronamiento de Colombia tolerando y protegiendo a los traficantes de drogas y su infraestructura de corrupción y violencia.

La reticencia norteamericana a involucrarse de forma más clara está fundada. Se basa en la larga experiencia de asistencia a gobiernos amigos enfrascados en guerras internas, alimentadas en parte por altos niveles de corrupción. El Salvador, una historia de relativo éxito para la política de los Estados Unidos sin asistencia militar directa en combate, llegó a una paz negociada. Pero tuvo una escarpada curva de aprendizaje. Con presión y estímulo, así como con un fuerte apoyo norteamericano, El Salvador movilizó cierta voluntad política y aumentó sus capacidades institucionales. También

⁹² Pastrana, citado en Schemo, Diana. "Bogotá Sees Drug War as Path to Peace". *New York Times*, enero 6 de 1999; nytimes.com/library/wor10699colombia-pastrana-rebels.html.

fueron importantes la realización de reformas políticas, económicas y sociales, la reestructuración de las fuerzas armadas y el cambio de la estrategia militar. A la larga, llegó a la mesa de negociación en el crepúsculo mismo de la Guerra Fría, cuando el sistema de apoyo soviético-cubano-sandinista tocaba su fin. Pero el proceso de aprendizaje fue desordenado, involucrando recaídas considerables de su aliado, en particular en el área de derechos humanos y el uso limitado de la fuerza. Se requirieron doce años de aprendizaje estratégico y operativo antes de que las fuerzas militares y de policía de El Salvador pudieran inclinar la balanza en contra del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

Por consiguiente la cautela norteamericana con respecto a Colombia es comprensible y prudente. El gobierno colombiano ha manifestado que no quiere apoyo estadounidense en contrainsurgencia. Lo que necesita Colombia, como en el caso de El Salvador, es presión efectiva para reestructurar y reentrenar a sus fuerzas armadas. No obstante, la ayuda antinarcóticos es un compromiso significativo que se acerca al cruce de la línea de la contrainsurgencia. Los Estados Unidos pueden verse obligados a cruzar dicha línea, no con tropas en combate activo, sino con entrenamiento y equipo para los militares y la policía. Es posible que eso sea necesario por razones más imperiosas: permitir que el gobierno colombiano tenga éxito al combatir a la guerrilla y los narcotraficantes, retomar el control de su territorio nacional y así obturar los abusos a los derechos humanos, incluso aquellos cometidos por las fuerzas armadas, la guerrilla y los paramilitares.

Bajo esas circunstancias los Estados Unidos y su Congreso esperarán que

Colombia realice los sacrificios requeridos, sin respaldar una guerra injusta o imposible de ganar. ¿Pero cómo determinar la justicia de una guerra ambigua? Con base en la legitimidad concedida al gobierno por las elecciones democráticas y el rechazo a los medios ilegales del uso de la fuerza, sea de parte de los insurgentes, de los paramilitares o de miembros aislados de las fuerzas militares. El respaldo también supone que el gobierno colombiano se comprometa con un esfuerzo serio para emprender la reconstrucción nacional. En consecuencia debe aplicar de manera efectiva su autoridad y poder legítimos para recuperar el control territorial ganando, literalmente, "el corazón y la mente de su pueblo". Aunque muchos líderes colombianos reconocen esta necesidad, aún debe hacerse creíble el compromiso institucional y social.

RECUPERAR EL USO LEGITIMO DE LA FUERZA: CLAUSEWITZ Y COLOMBIA

El Comandante General de las Fuerzas Militares de Colombia, Fernando Tapias, afirmó: "A menos que el Estado recupere el uso legítimo de la fuerza, es muy posible que el país se suma en una guerra civil"⁹³. La autoridad legítima sobre la fuerza debe residir en el Estado. Insurgentes y paramilitares ponen en entredicho este principio. Debe restaurarse la autoridad legítima del Estado sobre la fuerza, pero de forma ética y moral.

Tres de los principios de Clausewitz son especialmente útiles para los propósitos estratégicos de Colombia: el centro de gravedad, conocer en qué tipo de guerra se participa, y la *remarkable*

⁹³ Tapias, Fernando. "Colombia's Military Strategy". Ponencia de la Conferencia USAWC.

trinity de pueblo, fuerzas armadas y gobierno. El centro de gravedad es la legitimidad estatal, recuperar el respaldo de la gente. Probablemente el ejército colombiano se ha involucrado en más actividades bélicas de contrainsurgencia que ningún ejército del mundo, pero no ha sido capaz de triunfar y en la actualidad su desempeño es pobre. Requerirá de un esfuerzo extraordinario para menoscabar la guerrilla debido a los costos en términos de tiempo, recursos, resistencia política y sacrificios individuales e institucionales.

Con 146.300 efectivos, las fuerzas armadas pueden no ser suficientes dado el tamaño y la topografía del territorio nacional⁹⁴. La teoría dice que el éxito de la lucha contrainsurgente requiere una relación de 10 soldados por cada guerrillero, aunque rara vez se logre en el mundo real. Actualmente, nada más de alrededor de 30.000 soldados colombianos participan en operaciones militares activas en contra de la guerrilla. Aun si el ejército lograra la relación de fuerza de 10 a 1, puede no ser suficiente para "saturar" el país, usando las palabras del exministro de defensa Rafael Pardo. A menos que estén bien entrenadas, organizadas y desplegadas, tal vez sólo creen más objetivos lucrativos para la guerrilla⁹⁵. La baja relación puede compensarse de alguna manera mediante el uso de multiplicadores de fuerza, como una mayor movilidad y una mejor inteligencia. Sin embargo, en otoño de

1998 los militares utilizaban tan sólo 20 helicópteros, aunque tenía acceso a 100 más. En contraste, El Salvador tenía 60 helicópteros y 60.000 efectivos en un territorio que guarda una proporción de 1/50 con respecto al tamaño del colombiano. Las fuerzas militares necesitan mejoras importantes en la recolección, evaluación y diseminación de información de inteligencia, operaciones en pequeñas unidades, administración y soporte logístico, capacidades aéreas, entrenamiento en liderazgo, operaciones civiles y humanitarias, y respeto a los derechos humanos.

No obstante Colombia y Estados Unidos están profundizando sus relaciones, aunque es incierto cuán lejos puedan llegar. Para Estados Unidos los colombianos deben emprender cambios fundamentales sobre principios probados para una guerra ambigua, incluyendo respeto a los derechos humanos y la justicia; adaptación del ejército para operaciones agresivas en unidades pequeñas aumentando sus capacidades de inteligencia, movilidad y reacción rápida; y mejores relaciones con la población civil. Ese entrenamiento profesional está disponible de parte de las Fuerzas Especiales del Ejército de los Estados Unidos, así como de su Armada y Fuerza Aérea⁹⁶. Aumentaría la posibilidad de obtención de tal entrenamiento si el gobierno colombiano y su fuerza pública demuestran poder ganar las guerras respetando los derechos humanos.

Estas mejoras institucionales deben estar acompañadas por el culto cuidadoso a la "trinidad notable" de Clausewitz. Para tener éxito en la guerra, el gobierno, los militares y el pueblo deben tener una relación trinitaria de apoyo y cooperación mutuos. La ausencia de dicha relación es

⁹⁴ En cuanto a esta perspectiva ver Spencer, David. "Bogotá Continues to Bleed as FARC Find Their Feet". En: *Janes Intelligence Review*, noviembre de 1998, Vol. 10, No. 11, p. 39. Ver también Farah, Douglas. "Colombian Army Fighting Legacy of Abuses". *Washington Post*, febrero 18 de 1999, p. A15. Farah cita a funcionarios estadounidenses anónimos: "Se requerirá al menos una generación para darle un vuelco a las fuerzas armadas".

⁹⁵ Passage, David. "Untying the Gordian Knot". Ob. Cit., p. 3.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 5.

otro indicador de la debilidad de Colombia. Al comentar la debilidad de las relaciones cívico-militares, la respetada excandidata presidencial y exmiembro de la junta del Banco de la República, María Mercedes Cuellar, manifestó que las instituciones colombianas operan en "castas" aisladas, herméticamente selladas entre sí, ocupadas en la defensa de sus propios intereses institucionales⁹⁷. Con relación al servicio militar por ejemplo, los bachilleres (cerca de 35.000) están exentos de actuar en unidades de combate⁹⁸. Además es posible comprar la no prestación del servicio militar. Así, soldados campesinos combaten contra guerrilleros campesinos, mientras que las clases media y alta quedan exentas de la crueldad de la guerra. Claramente, los sacrificios para usar del poder armado del Estado en contra de traficantes, paramilitares e insurgentes deben darse de forma más equitativa. Mientras todos los sectores de la sociedad no compartan la carga de la guerra, es probable que subvaloren lo que se juega en su resultado final. Se requerirá tiempo - quizás incluso una generación - para inculcar tales cambios. Pero a menos que se efectúen tales compromisos y reformas de fondo, las tres guerras seguirán indefinidamente.

La guerra debe humanizarse. Lo cual no significa deponer las armas. Implica la creación de una fuerza militar más profesional y reestructurada, capaz de asumir la ofensiva creando un incentivo para negociar seriamente en la mesa. Reformar las fuerzas militares toma

tiempo, un activo que disminuye para el gobierno. No obstante, el resultado podría ser más humano en el sentido de limitar las bajas, respetar los derechos humanos tanto de combatientes como de no combatientes y dar fin al conflicto de forma más rápida⁹⁹. Estados Unidos tiene experiencia en enseñar a sus fuerzas militares y de otras naciones cómo combatir de acuerdo con las consideraciones humanitarias del derecho de los conflictos armados, por lo que puede colaborar en el entrenamiento de la fuerza pública colombiana inculcando estos valores. Ello proporcionaría un vínculo poderoso para justificar, ante el público y el Congreso norteamericanos, niveles adecuados de asistencia en seguridad; siempre y cuando Colombia haga la guerra con medios justos (*jus in bello*). En esta línea, los Estados Unidos debe derogar su obsoleta prohibición de brindar asistencia en entrenamiento policial a América Latina¹⁰⁰. Impartir las mejores técnicas norteamericanas en materia investigativa y de policía puede ser un poderoso multiplicador de fuerza para la democracia.

Colombia tiene la opción de generar poder legítimo con el fin de alcanzar la paz y la reconciliación, o de tratar de imponer el orden mediante el uso ilegítimo del poder. Esto último puede llevar a la guerra civil, mientras que lo primero aumenta las posibilidades de la paz. Las alternativas gruesas se resumen como sigue:

⁹⁷ Cuellar, María. Comentarios hechos en la "Houston Project Conference on Civil-Military Relations". Cartagena, Colombia, agosto 25-28, 1998.

⁹⁸ Sombras de los aplazamientos en secundaria durante la debacle norteamericana en la "guerra de clase" de Vietnam.

⁹⁹ Opinión no compartida por algunos analistas para quienes aumentar las capacidades militares simplemente crearía más derrame de sangre. Ver por ejemplo Gallón, Gustavo. "The Threat to Human Rights in Colombia". Ob. Cit.

¹⁰⁰ Passage, David. "Untying the Gordian Knot". Ob. Cit., p. 2.

GENERACIÓN DE PODER ESTATAL

Legítimo

Gobierno democrático incluyente
 Respeto a los derechos humanos
 Responsabilidad (*accountability*) y justicia imparcial
 Control civil a los militares
 Reglas de combate controladas por el presidente como comandante en jefe
 Uso limitado de la fuerza
 Respeto a consideraciones humanitarias en operaciones militares
 Discriminación entre combatientes y no combatientes
 Programa efectivo de información pública, doméstico y externo
 Reforma agraria y desarrollo rural
 Esfuerzo nacional de Colombia
 Carga compartida por todos los sectores de la sociedad

Ilegítimo

Democracia excluyente o de “fachada”
 Violaciones a los derechos humanos
 Injusticia e impunidad
 Ausencia de control
 Operaciones autónomas e ilegales
 Uso de la fuerza arbitrario y desproporcionado
 Masacres, abusos y asesinatos extrajudiciales
 Ataques indiscriminados
 Secreto e incompetencia
 Abandono de campesinos y áreas rurales
 Dependencia de la ayuda externa
 Sacrificios únicamente por parte de los pobres

El hecho de que el ejército vaya a establecer un batallón aéreo móvil antinarcóticos es un paso crítico hacia adelante, por dos razones. En primer lugar, muestra un mayor compromiso por parte del gobierno en la persecución del tráfico de drogas. En segundo lugar, al vincular el establecimiento de dicha unidad con la asistencia antinarcóticos de Estados Unidos, promete crear un nuevo modelo de profesionalismo militar que tendrá que adherir a las leyes norteamericanas sobre derechos humanos para poder recibir el respaldo de Estados Unidos. (La Enmienda Leahy al presupuesto de asuntos internacionales de 1996 proscribe la asistencia a: “Cualquier unidad ... si el Secretario de Estado tiene evidencia creíble que lo lleve a considerar que tal unidad ha cometido violaciones flagrantes a los derechos humanos, a menos que el Secretario determine e informe al Comité de Apropiaciones que el gobierno de ese país está adoptando los pasos necesarios para llevar ante la justicia a los miembros responsables de dicha unidad de las fuerzas de seguridad”). Aún está por verse cómo operará este batallón, cuál será su misión, cómo será comandado y

controlado, y cuáles serán sus reglas de combate. No obstante, el entrenamiento y la experiencia de un batallón antinarcóticos operativamente efectivo puede tener un positivo impacto profesionalizante sobre los militares, al tiempo que puede robustecer el apoyo a la policía.

Colombia también debe reconstruir su golpeado sistema judicial en el que, en la actualidad, son condenados únicamente el 3% de los acusados. También debe abordarse el tema de la distribución de tierras, una fuente muy importante de descontento campesino y un fértil terreno para el reclutamiento de la guerrilla. Una táctica prometedora sería redistribuir a los campesinos la tierra que hoy está en manos de los narcotraficantes. Esto puede ser una fuente de poder de negociación en las conversaciones de paz con los insurgentes, junto con el desarrollo de cultivos alternativos, proyectos de infraestructura rural y esquemas de comercialización. En suma, Colombia debe mantener el alto nivel moral de la legitimidad con el fin de ganarse el apoyo de su propio pueblo, así como el de los Estados Unidos y de otras naciones (en especial las europeas). Pero

no debería seguir cometiendo el error de llevar al frente a sus fuerzas militares y de policía sin una estrategia nacional efectiva que comprometa los esfuerzos de todos los estamentos del gobierno y todas las clases de la sociedad. La administración Pastrana está comprometida en las negociaciones de paz con la guerrilla. Mediante reformas y mejores capacidades institucionales, en combinación con un desempeño profesional superior en el campo de batalla, puede crear un entorno más prometedor.

EL PROCESO DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

El 7 de enero de 1999, el presidente Pastrana hizo honor a su promesa de iniciar las negociaciones de paz con las FARC. Ese día se reunió con líderes de la guerrilla (excepto con Manuel Marulanda. "Tirofijo", de 68 años de edad) en San Vicente del Caguán, en la zona desmilitarizada. Las negociaciones de paz son fundamentales para la reconciliación nacional y para legitimar el poder del Estado. La primera ronda de reuniones tenía el propósito de probar si el clima político era propicio para consignar en la agenda temas sustantivos. El proceso puede tomar años antes de arrojar resultados positivos.

Para que el proceso de paz tenga éxito se necesita que lo lleven a cabo colombianos que puedan aprovechar el consejo, las experiencias y el respaldo de otras naciones. Debe incluir tanto a los insurgentes como a los paramilitares. (Durante las negociaciones se deberá determinar si estos últimos pueden llevarse a la mesa como una fuerza política formalmente reconocida o si deberán permanecer como participantes no oficiales). Debe asignárseles también un papel importante a las fuerzas

armadas. Para fortalecer la legitimidad del sistema judicial, debe abordarse de frente el tema de la impunidad. No puede haber impunidad para los traficantes de drogas. El tema de la impunidad legal para insurgentes y paramilitares, quienes tienen las manos manchadas de sangre, es un asunto más complicado. Una justicia total en una sociedad hondamente desgarrada es imposible de lograr y tiene un potencial de división para el futuro de la sociedad. Numerosas experiencias recientes del mundo entero, desde Argentina, Chile, Uruguay, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Haití y Suráfrica, hasta la reunificación de Alemania Occidental y Oriental, apuntan a diversas formas de equilibrio para lograr un mejor futuro en paz. El establecimiento de una comunidad democrática requiere una determinación de cuán lejos ir en el castigo de los culpables. La experiencia de otras naciones indica que el proceso de sanación requiere tiempo. Por consiguiente, para los colombianos será imperativo idear un balance entre lo que constituye castigo suficiente para los culpables y la necesidad de avanzar en la reconstrucción de la nación.

Las FARC, así como el ELN, dicen tener una agenda para la justicia social en la mesa de negociaciones, incluyendo una reforma agraria, redistribución del ingreso (en Colombia, los ingresos del 5% superior son más de 30 veces aquellos del 5% inferior), el fin de la fumigación para la erradicación de las plantas de coca y ayuda para el desarrollo económico de las áreas abandonadas del país¹⁰¹. También quieren seguridad para su gente luego de que depongan las armas, ante el temor de que sean

¹⁰¹ Johnson, Tim. "Rebels Might Be Willing to Switch Sides in the Drug War". *Heraldlink, Miami Herald*, enero 8 de 1999; Schemo, Diana. "Bogotá Sees Drug War as Path to Peace". Ob. Cit.

asesinados una vez desarmados, como sucedió con antiguos miembros del M-19. Quizás quieran también poder político, pero tendrían que competir por él dentro de la incertidumbre acotada de la democracia. A cambio de eso, contribuirían a deshacerse del tráfico de drogas. Los Estados Unidos respalda las negociaciones de paz y espera que el desarrollo de un impulso propio persuadirá a un número suficiente de combatientes, hoy fuera del proceso político, a reinsertarse como miembros productivos de la sociedad. Estados Unidos insiste también en que las FARC corten el cordón umbilical con el negocio de las drogas, algo que parece difícil dado el lucrativo ingreso que recibe de éste. En efecto, los insurgentes pueden estar tan corruptos por el "sistema de guerra" como para no estar dispuestos a adelantar la mejor agenda para el pueblo colombiano: paz, democracia y justicia. Si en realidad se dieran la democracia y la justicia, la guerrilla dejaría de existir.

CONCLUSIÓN

Colombia y Estados Unidos están en encrucijadas estratégicas. Las direcciones que tomen contribuirán a determinar si los principios de la democracia y la decencia humana sobreviven en Colombia, y si esta gran amenaza para la seguridad regional prospera e infecta otras sociedades con corrupción y violencia. Este ensayo ha presentado esquemas y direcciones estratégicas que pueden informar el debate sobre lo que debe hacerse. La responsabilidad de reconstruir su nación recae sobre el pueblo colombiano. Estados Unidos, el crucial actor externo, tiene experiencia, recursos e influencia política indispensables. Las claves están en la aplicación juiciosa de principios que han funcionado en el pasado en otros

contextos, incluyendo el poder legítimo, la participación democrática, el compromiso y los recursos de la población, asistencia externa focalizada y limitada, y liderazgo creativo y sostenido. No puede haber marcha atrás si Colombia ha de evitar convertirse en un "Estado malogrado", en guerra consigo misma y con la región.