

**Poder militar y guerra ambigua:**

# El reto de Colombia en el siglo XXI

**RICHARD DOWNES\***

El agudo conflicto colombiano ha dejado de ser un asunto de mero interés interno. Siguiendo las realidades que impone el mundo globalizado actualmente en marcha, la comunidad internacional tiene puestos los ojos sobre los avatares de los acontecimientos domésticos. Así lo coloca en evidencia la realización, en menos de tres meses, de dos reuniones de alto nivel celebradas en los Estados Unidos por convocatoria del establecimiento militar de ese país. La primera se llevó a cabo en Fort McNair (Washington), en la sede de la Universidad de la Defensa Nacional bajo los auspicios del Departamento de Defensa. La segunda en el Colegio de Guerra del Ejército en Carlisle (Pennsylvania) bajo los auspicios del Departamento del Ejército.

El presente artículo recoge las conclusiones del segundo evento, el de Pennsylvania, realizado en diciembre del año pasado. Asistieron funcionarios y académicos de los más diversos países:

estadounidenses, como convocantes interesados en el tema; representantes de los países que tienen fronteras con Colombia, pero también de otras naciones de la región; y naturalmente funcionarios de alto nivel y prestigiosos académicos colombianos.

El diagnóstico general de la primera a la segunda conferencia se agrava. En efecto, Colombia pasó de ser un país problema en el contexto internacional, a convertirse en la nación que representa mayores riesgos para la seguridad regional. Recientes hechos confirman las complejas aristas que atraviesan la posición de Colombia en la región, tal como se desprende de la permanencia de antiguos conflictos en la frontera con Venezuela, pero también de la emergencia de nuevas fuentes de tensión con Panamá, Ecuador y Perú. Colombia está en el ojo del huracán, tal como lo muestra la síntesis del seminario recogida en este artículo.

---

(\*) Profesor Adjunto de seguridad nacional del Centro de Estudios de Defensa Hemisférica e investigador del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami.

## QUE ESTA EN JUEGO EN COLOMBIA

En la conferencia hubo un reconocimiento implícito de que la actual situación de Colombia ha alcanzado proporciones de crisis, con consecuencias funestas para los ciudadanos colombianos, su gobierno, las naciones vecinas y los Estados Unidos. Aunque la violencia ha sido una constante importante en el pasado reciente de Colombia, por el ritmo y alcance que ha cobrado desde principios de la década de los ochenta, ha empujado al país al borde del abismo político, de la guerra civil y el colapso parcial del Estado. Las dificultades inherentes al acuerdo de paz entre los combatientes, aunque satisfacen los intereses de múltiples actores nacionales e internacionales, parecen abrumar a quienes trazan las políticas públicas en Colombia. Luego de revisar los esfuerzos del gobierno colombiano para alcanzar la paz, una prominente figura política colombiana preguntó: "¿Cómo podemos hacer más?". La pregunta se formuló a pesar de los contenidos expresados en varias intervenciones: algunos académicos subrayaron sus dudas acerca de la efectividad y las intenciones de varios gobiernos colombianos; otros adujeron un "acuerdo ideológico" entre las Fuerzas Armadas de Colombia y los grupos paramilitares; unos más debatieron la relevancia de varios ejemplos históricos de resolución de conflictos. Por su parte las discusiones sobre las políticas de Estados Unidos hacia Colombia subrayaron la prioridad norteamericana en la lucha contra el tráfico de drogas, desde perspectivas tanto afirmativas como críticas.

El diálogo dramatizó las dimensiones abrumadoramente negativas del conflicto actual. El exembajador de Estados Unidos en Colombia, Myles Frechette, citó las amenazas que para la democracia y la economía colombianas representan la combinación de un débil aparato de justicia, la corrupción estimulada por el tráfico ilegal de estupefacientes y la violencia permanente generada por narcotraficantes, grupos paramilitares y las guerrillas

organizadas en 3 Ejércitos y 100 frentes. La violencia narcotraficante asesina jueces y altos funcionarios del gobierno, e intimida a legisladores con el fin de derrotar o debilitar la capacidad gubernamental para enfrentar el crimen. Otro exfuncionario del Departamento de Estado señaló que la comunidad internacional no aprecia la magnitud de la tragedia humana de Colombia, mostrando que durante los últimos ocho años hubo 4 veces el número de muertes ocurridas en los Balcanes. La migración del campo a la ciudad en los últimos diez años, en opinión de un analista, es la mayor del mundo, comparable a lo acontecido en Ruanda y Bosnia; según sus cálculos; entre novecientos mil y un millón de personas han sido sometidas a desplazamientos internos en Colombia. La "hiperviolencia", caracterizada por 30.000 asesinatos al año y el colapso total de la justicia penal, ha superado la capacidad del Estado para combatir el crimen. Aunque el Estado está lejos de desaparecer, su respuesta ha involucrado actividades ilegales que incluyen limpiezas sociales por parte de la Policía y una gran cantidad de acciones ilegítimas por parte de otros actores estatales.

Otra intervención versó sobre el surgimiento de grupos armados independientes e ilegales, conocidos como "paramilitares", que surgidos como organizaciones de autodefensa están creciendo en número y poder, están dedicados a eliminar a las guerrillas mediante ataques indirectos y sanguinarios. A juicio del Profesor Gustavo Gallón, investigador visitante del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame, son particularmente perturbadores los asesinatos de no combatientes -activistas políticos, líderes sindicales y campesinos, trabajadores de los Derechos Humanos y ciudadanos comunes-, en su inmensa mayoría a manos de grupos paramilitares. A juicio del comandante de las Fuerzas Militares de Colombia, General Fernando Tapias Stahelin, las masacres cometidas por los paramilitares y la guerrilla están polarizando al país y hacen surgir el fantasma de la guerra civil. A

pesar de los esfuerzos "heroicos" en la lucha contra el narcotráfico, Colombia produce hoy el 80% de la cocaína del mundo y el 50% de la heroína decomisada en las costas de los Estados Unidos. En los últimos años, el orden rural se ha desvertebrado, se ha ampliado el área bajo control de la guerrilla y se ha producido una crisis económica nacional debido a la caída de los precios de las exportaciones colombianas de petróleo. Aunque intentó ser optimista sobre los hechos recientes, un alto oficial de las Fuerzas Armadas de Colombia anotó que el narcotráfico sigue generando cerca de US\$ 500 millones de ingresos al año para las fuerzas guerrilleras.

En una ponencia escrita para la conferencia, la exministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Noemí Sanín, sostuvo que el problema es sistémico. El sistema político, afirmó, es antidemocrático porque niega "la participación ... a diferentes expresiones de pensamiento ...". Aun más, los partidos políticos "no han logrado responder a los problemas reales del país: violencia, pobreza, impunidad, falta de educación y de servicios de salud, y corrupción".

Los costos económicos y políticos de la lucha interna en Colombia son dolorosamente evidentes para los países vecinos. En opinión de un alto oficial militar, las guerrillas colombianas han aprovechado una débil vigilancia fronteriza para adquirir pertrechos militares y precursores químicos para el procesamiento de drogas. Panamá está obligada a "inclinarse al viento" porque no es capaz de evitar el uso de su territorio y el hostigamiento a la población en la región del Darién, por parte de la guerrilla, los paramilitares y delincuentes comunes que buscan provisiones y reposo. Los grupos de autodefensa de Colombia han asesinado al menos a 10 personas en Panamá, y cientos de desplazados colombianos han buscado refugio cruzando la porosa frontera. El gobierno panameño ha respondido con la creación de una fuerza policial fronteriza de 1.200 hombres y un

plan de desarrollo integral de US\$ 88 millones. Sin embargo, a juicio de la periodista Bertha Thayer, la frontera panameña con Colombia sigue siendo absolutamente permeable e imposible de controlar. Los traficantes de drogas siguen usando el territorio panameño, y los lavadores de dinero, contrabandistas y traficantes ilegales de armas también lo usan como base operativa.

Ecuador también se siente amenazado. Alberga actualmente a 350.000 ciudadanos colombianos, muchos de los cuales son inmigrantes ilegales. En opinión del Coronel Luis Hernández del Ejército ecuatoriano dicha presencia ilegal está relacionada con el aumento en las tasas de criminalidad, especialmente de asaltos bancarios. Los ataques a través de la frontera originados en Colombia han segado la vida de 20 soldados y policías ecuatorianos. En respuesta a la violencia vecina Ecuador ha aumentado su presencia militar en la región selvática a lo largo de la frontera y las Fuerzas Militares ecuatorianas llevan a cabo operaciones conjuntas con comandantes militares colombianos de la zona. No obstante, no hay coordinación central, y el Coronel Hernández prevé más operaciones militares en la región fronteriza, así como un aumento en la inmigración ilegal de colombianos si las conversaciones de paz fracasan. Tal violencia en la frontera ha reemplazado el tema peruano como el primer reto de seguridad para el Ecuador.

México le teme a la "colombianización" de su propio proceso político, debido a la influencia de los narcotraficantes y a la reproducción de las formas políticas colombianas en sus propias fronteras. Atrapado entre países productores y consumidores, la función de México como área de transbordo ha creado presiones fuertemente negativas sobre su Estado y sus estructuras sociales, ya debilitados. Los sistemas de seguridad y justicia son especialmente vulnerables, con una decidida falta de continuidad en el liderazgo por parte de la Procuraduría General. De acuerdo con el profesor Raúl Benítez de

la Universidad Autónoma de México, 80% de los comandantes de policía mexicanos están ligados a la mafia. Las organizaciones criminales están uniendo fuerzas con miembros de la *mafia* rusa y los narcotraficantes colombianos, especialmente en la península de Yucatán. Esta difícil situación requiere de la colaboración internacional a niveles mucho mayores que los alcanzados hasta ahora, mientras los lazos existentes están debilitados por la falta de confianza. La paz en Colombia es esencial para enfrentar las amenazas que surgen del narcotráfico.

Venezuela también ha incurrido en altos costos originados en la crisis colombiana. Se ha visto obligada a absorber a cerca de 3 millones de inmigrantes colombianos y a combatir el narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el soborno, el robo de vehículos, el contrabando, el abigeato y el hostigamiento a sus unidades militares en la frontera con Colombia. "El logro de la paz en Colombia es de una importancia crucial para Venezuela", declaró el General retirado de la Fuerza Aérea Venezolana, Boris Saavedra. Las amenazas a la seguridad han obligado a Venezuela a aumentar notoriamente su presencia militar en las regiones fronterizas, poniendo incluso en riesgo la expansión del comercio y la inversión entre los dos países. El control por parte de la "narcoguerrilla" de segmentos del territorio colombiano tendría un serio impacto en las relaciones bilaterales. En su opinión, el problema de la narcoguerrilla "se está convirtiendo rápidamente en un problema de seguridad hemisférica porque afecta a todas las áreas de la sociedad", razón por la que debe ser incluida en las agendas de los organismos internacionales, regionales y globales.

Los problemas de Colombia amenazan a los Estados Unidos de muchas formas. El impacto de la industria de la droga ha sido devastador para la sociedad norteamericana. Las importaciones de 300 millones de toneladas anuales de cocaína, 70% proveniente de Colombia, han provocado 100.000 muertes y el gasto de

US\$ 300.000 millones durante los últimos 10 años. Las importaciones de cocaína alimentan el hábito de 12 millones de usuarios de drogas -incluyendo 3,6 millones de adictos-, contribuyen a las 14.000 muertes anuales relacionadas con la droga y conllevan incalculables costos económicos en asistencia médica, seguridad pública y pérdida de productividad. Debido al aumento de los arrestos relacionados con las drogas, uno de cada 155 ciudadanos de los Estados Unidos está en prisión. Hay más ciudadanos norteamericanos tras las rejas que prestando servicio en las Fuerzas Armadas. El tráfico ilegal de drogas de Colombia constituye una amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos, amén de que su violencia interna ha llevado al secuestro de varios ciudadanos estadounidenses. Los 25.000 ciudadanos de Estados Unidos que viven en Colombia sufren diversos riesgos debido a la situación interna. Económicamente, Colombia es un mercado importante para las exportaciones de Estados Unidos y el 41% de las exportaciones colombianas tienen como destino este país. El comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos es 60% mayor que el que existe entre Estados Unidos y Chile, cuatro veces el comercio con la antigua Yugoslavia y 400 compañías de las 500 de la lista de Fortune operan en Colombia. Asimismo Estados Unidos es la fuente principal de inversión extranjera en Colombia. Desde la perspectiva estadounidense, el ambiente actual origina serias dudas acerca del futuro político y económico colombiano.

#### UNA SERIE DE ASUNTOS PREOCUPANTES

Los acuerdos implícitos sobre la gravedad de los retos para la democracia colombiana y la seguridad de los estados vecinos, no dejan ver la existencia de posiciones muy divergentes sobre una serie de asuntos. Los mayores desacuerdos se hicieron evidentes con respecto a la relación entre el tráfico de drogas y la violencia sistemática, el papel de las Fuerzas

Armadas y la policía en la lucha contra dicha violencia, el rol adecuado de los Estados Unidos, y los componentes y la mecánica del proceso de paz. Fiel al título de la conferencia, la “guerra ambigua”, la tarea de construir un consenso acerca de quién es el enemigo y de cuál es la estrategia adecuada para derrotarlo, es excesivamente compleja.

#### **La relación entre el tráfico ilegal de drogas y la violencia sistemática**

Dos interpretaciones antagónicas surgieron alrededor de esta relación. Una sostiene que los narcotraficantes son los principales generadores de violencia; la otra postula que la violencia representa una respuesta al quiebre del consenso político y a prácticas sociales disfuncionales. El comandante de las Fuerzas Militares de Colombia, Fernando Tapias Stahelin, culpó rotundamente al narcotráfico. Explicó que el reconocimiento de este vínculo a llevado a las Fuerzas Armadas a convertir la interrupción de este nexo en su principal objetivo militar. El director de la Policía Nacional de Colombia, General José Serrano, atribuye al narcotráfico el suministro de los recursos económicos que sirven a la guerrilla y a los paramilitares para sostener sus acciones violentas. Un exoficial colombiano respaldó esta opinión al señalar que el 70% del poder de combate de las FARC deriva del control de actividades del narcotráfico. Así, los traficantes y las FARC, implícitamente, tienen intereses comunes en sostener el actual conflicto doméstico. En opinión de Rand Beers, Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales Relacionados con el Tráfico de Drogas y el Cumplimiento de la Ley, en los últimos años la unión entre narcotraficantes y guerrilla se ha hecho más evidente que nunca. Los comentarios del Profesor Marc Chernick, de la Universidad de Georgetown, también le brindaron algún respaldo a esta interpretación, cuando anotó que la violencia en Colombia ha cambiado de naturaleza y de actores

desde los años cuarenta. Aunque existen similitudes con períodos anteriores, la inserción de Colombia en la economía mundial del narcotráfico es una de las razones del degradamiento de la situación al atizar fuertemente el conflicto.

Otros plantearon dudas acerca del grado de dependencia entre narcotraficantes, y grupos guerrilleros y paramilitares. Una declaración del Ministro de Defensa de Colombia, Rodrigo Lloreda, en el sentido de que las FARC cobran a los narcotraficantes un impuesto de US\$ 500 millones de dólares al año, fue rebatida en seguida por un investigador que sostuvo que la cifra representa un estimado tentativo. Un representante de una organización no gubernamental declaró que no es clara la forma como la guerrilla cobra a los narcotraficantes. Marc Chernick sostuvo que “narcoguerrilla” es una denominación inexacta; en su opinión la guerrilla es fundamentalmente política, no esencialmente un cartel de la droga, utilizando actividades criminales para financiar la guerra y construir su Ejército. El Profesor Nazih Richani de la Universidad George Washington cuestionó aun más el grado de dependencia del narcotráfico por parte de la guerrilla. Sostuvo que la presencia de las FARC en áreas bajo su control antecedió en décadas al cultivo de coca, y que dicha agrupación recibe menos del 40% de su ingreso del narcotráfico. Explicó que la guerrilla ha ampliado exitosamente su poder desde la década del ochenta concentrándose en “teratenientes, ganaderos, burguesías comerciales y multinacionales”, además de cobrar impuestos a los cultivadores de coca. Entre 1991 y 1995 aumentaron su presencia en los municipios del país a un 44%, alcanzando una presencia en casi la mitad de los 1094 municipios de Colombia. De manera similar, Daniel García-Peña, del Woodrow Wilson Center, sostuvo que si bien la guerrilla cobra impuestos al tráfico de drogas, no son narcotraficantes. Afirmó que el narcotráfico es un fenómeno que involucra a múltiples actores alimentando

empresas en todo el país, tanto violentas como aparentemente legítimas. Aunque hay una "atormentada historia" de vínculos entre narcotraficantes y paramilitares, David Spencer de la Universidad George Washington sostuvo que el grado de dependencia de los actuales paramilitares con respecto al tráfico de drogas no es claro. Debido a que la conferencia no exploró el tema del narcotráfico como una entidad aparte, no surgió ninguna imagen clara sobre cuánto dependen los narcotraficantes de la guerrilla, los paramilitares u otros recursos armados.

Surgieron dudas adicionales acerca de si los grupos guerrilleros por sí mismos, independientemente de su grado de vinculación con el narcotráfico, son los principales responsables del estado de violencia en Colombia. Un exembajador de Estados Unidos atribuyó a los insurgentes la responsabilidad del 23% de los asesinatos y 50% de los secuestros. El Profesor Francisco Thoumi de la Universidad de los Andes restó responsabilidad a las guerrillas, al observar que sólo del 10 a 15 por ciento de las muertes pueden explicarse por la violencia política, mientras el resto son "de orden social". Sobre este argumento planteó que es la debilidad del Estado la que explica el crecimiento del tráfico de drogas. Esta industria no se explica por fuerzas económicas, dado que la mayoría de los países que podrían producir drogas como India, Tailandia o Indonesia, eligieron no hacerlo. Más bien, su crecimiento se debe a diversos factores: la debilidad del Estado, derivada de un sistema político fragmentado, patrimonial y clientelista; el nivel de impunidad comparado con los posibles beneficios; y el desplome general de los controles sociales. Esto último incluye la falta de consenso acerca de los derechos de propiedad que hace del secuestro una simple transferencia de fondos. Los colombianos siguen en la búsqueda de "El Dorado", iniciada durante la Conquista española, y emplean sistemáticamente la corrupción mediante sobornos para facilitar sus actividades ilícitas. Corrupción y

drogas han generado un proceso interactivo en el que la industria de las drogas se ha convertido en un catalizador de la corrupción, afectando el sistema político de formas nunca antes vistas. Eduardo Pizarro, de la Universidad Nacional de Colombia, respaldó en general estas observaciones, al sostener que el Estado colombiano ha sufrido un colapso parcial desde 1989, marcado por la pérdida del monopolio sobre la violencia legítima frente a altos índices de criminalidad e impunidad, por la falta de presencia estatal en muchas regiones, y por el peso de dos guerras, una contra la guerrilla y otra contra el narcotráfico.

#### **El papel de las Fuerzas Armadas y la Policía en la lucha contra la violencia**

Igualmente divergentes fueron las opiniones sobre el papel de las Fuerzas Armadas y la Policía en el mantenimiento de la democracia mediante la lucha contra la violencia. Representantes militares y policiales colombianos defendieron enfáticamente las medidas recientemente tomadas con el fin de desarrollar una estrategia efectiva en la lucha contra narcotraficantes, guerrillas y grupos paramilitares. Entretanto otros asistentes fueron fuertemente críticos del Ejército y la Policía, al sostener que éstos respaldan tácitamente a los grupos paramilitares y atacan equivocadamente a campesinos cultivadores de coca, al tiempo que ignoran a los verdaderos traficantes que viven en las ciudades.

En opinión del Ejército colombiano las confrontaciones de los últimos diez años han llevado a la nación al borde de una guerra civil y de un desastre ecológico. Aunque unidades del Ejército y la Policía han matado a más de 700 paramilitares y guerrilleros, y han capturado a otros 29.755, la actividad insurgente está provocando una pérdida anual de US\$ 1.000 millones en ingresos por petróleo, la participación paramilitar ha aumentado, y la región del Putumayo ha caído bajo el control de la guerrilla. Las

Fuerzas Armadas y de policía sufrieron más de 600 bajas en las confrontaciones del último año. Los países vecinos están permitiendo que los narcotraficantes laven dinero, y el actual Estado de derecho (en oposición a un Estado de emergencia) es más apropiado para una nación en paz que para una involucrada en una lucha con varios grupos subversivos. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas han estado sometidas a críticas injustificadas contra el sistema de justicia militar.

No obstante, en su opinión, las Fuerzas Armadas han registrado progresos en el control de los paramilitares y en la reducción de los ingresos de las FARC, respetando a la vez los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Las Fuerzas Armadas han adoptado una postura ofensiva y están combatiendo a los paramilitares. Han matado recientemente a 35 de sus miembros y han puesto a órdenes de la justicia a otros 230. David Spencer compartió la perspectiva militar sobre este asunto, señalando que las acciones del Ejército y la Policía han hecho daño a los paramilitares. Aunque posiblemente hayan existido en el pasado vínculos personales entre algunos oficiales del Ejército y los paramilitares a nivel de comandantes de brigada, oficiales que no han participado de tales vínculos han sido acusados formalmente. Los paramilitares han adquirido fuerza no por la asistencia estatal, sino porque son efectivos en el control del delito menor y en el restablecimiento del orden, ganando así apoyo de grandes terratenientes, pescadores, ganaderos, narcotraficantes y otros sectores que se sentían víctimas de la guerrilla. La acción del Ejército también hizo que los ingresos de las FARC disminuyeran en varios millones de dólares en 1997. Las Fuerzas Armadas han puesto en operación a 115 oficiales de Derechos Humanos y han trasladado entre 300 y 400 casos de los tribunales militares a la justicia civil, lo que ha llevado a 57 sentencias que pesan sobre sus miembros. De acuerdo con el comandante de las Fuerzas Armadas co-

lombianas, de sus 230.000 integrantes ninguno tiene vínculos con escuadrones de la muerte, y las evaluaciones del desempeño de las Fuerzas Armadas respecto a los Derechos Humanos deberían basarse en información actual, y no en incidentes históricos.

Estratégicamente las Fuerzas Armadas están adoptando una actitud ofensiva, interrumpiendo los lazos entre narcotraficantes y violentos, combatiendo a todos los "generadores de violencia" al atacar a guerrillas y paramilitares con igual vigor, y fortaleciendo relaciones con la población civil al protegerlos y salvaguardar los recursos naturales del país. Están combatiendo el sistema de infraestructura de la guerrilla y complementando la acción de la Policía. La reestructuración en curso aumentará el entrenamiento y la modernización de las Fuerzas Armadas mediante el reemplazo de 15.000 a 35.000 soldados bachilleres -quienes no pueden, por ley, entrar en combate- por soldados profesionales. La Fuerza Aérea y la Marina colombianas también participan en la destrucción de la infraestructura de las drogas, y las Fuerzas Armadas como un todo están mejorando su movilidad, sus comunicaciones y sus capacidades de inteligencia, preparándose para la acción en caso de que fracase el proceso de paz. La creación de un batallón especial anti-narcóticos complementará las actividades antidrogas de la Policía Nacional.

La Policía Nacional sigue comprometida en la fumigación de cultivos ilícitos, la destrucción de laboratorios para el procesamiento de drogas, la lucha contra el lavado de dinero, la destrucción de pistas aéreas clandestinas y el control de las cárceles donde están encerrados algunos de los capos. El Director de la Policía, General José Serrano, atribuye a sus fuerzas la fumigación de 60.000 hectáreas, la confiscación de 20.000 propiedades por un valor de US\$ 2.000 millones y la destrucción de grandes organizaciones narcotraficantes. Su fuerza se está preparando para utilizar 6 nuevos helicópteros Blackhawk autorizados por el Congreso

de los Estados Unidos a fin de acelerar la erradicación de cultivos de amapola.

Otros participantes en la conferencia se preguntaron si las Fuerzas Armadas de Colombia están utilizando medios efectivos y legítimos para alcanzar fines legítimos. Un académico civil de los Estados Unidos acusó a los militares colombianos de participación o aquiescencia en las actividades ilegales de los paramilitares. Otro acusó al Estado de complicidad con la violencia ilegal y sostuvo que continúan las violaciones a los Derechos Humanos por parte de oficiales militares; incluso algunos con prontuarios por violaciones a los Derechos Humanos aparentemente siguen en ejercicio. El director de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Phillip Chicola, señaló que cambiar de una unidad a otra a altos oficiales a quienes se les han hecho estas acusaciones, es un remedio insuficiente y dificulta la colaboración. Un académico colombiano sugirió que las tácticas de las Fuerzas Armadas que toman como blanco a la población desde los helicópteros pueden ser contraproducentes, conducir a violaciones de los Derechos Humanos, y provocar un conflicto aun mayor. En su opinión, las violaciones a los Derechos Humanos deben ser monitoreadas de manera independiente, ya que los pasos dados para mejorar la situación son ambiguos y sus resultados inciertos. Abogó por la adopción de una política de Derechos Humanos que favorezca la paz, como por ejemplo, la creación de un mecanismo especial para la verdad y la justicia tal como ha ocurrido en otras naciones de la región. Sostuvo que sólo serán efectivos la confrontación con grupos paramilitares, la destitución de agentes del Estado involucrados en violaciones a los Derechos Humanos, y el fin de la impunidad.

#### **Un papel adecuado para los Estados Unidos**

Las discusiones sobre el rol de los Estados Unidos generaron múltiples observacio-

nes, a menudo contradictorias. El anfitrión de la conferencia, el Comandante de la Escuela de Guerra, Mayor General Robert Scales, retó a los participantes a afinar la definición del tipo de ayuda estadounidense requerida por Colombia, llamando a la cautela por cuanto en ocasiones, señaló, la asistencia puede ser "contraproducente". Varios miembros de la Comisión de Política Exterior de la administración Clinton enfatizaron en la actual lucha antinarcóticos, pero académicos, diplomáticos retirados y oficiales militares cuestionaron la lógica de tal política y sugirieron prioridades alternativas.

De acuerdo con Phillip Chicola, la lucha antinarcóticos es el "tema central y más difícil de nuestras relaciones bilaterales". Esta opción se fundamenta aparentemente en razones prácticas y políticas. Thomas Umberg, de la Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas, afirmó que poner la lucha antinarcóticos en el centro de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia significa confrontar una amenaza a la seguridad nacional que emana de Colombia, y apoyar la estrategia antidrogas del presidente, especialmente en los objetivos cuatro y cinco que llaman a proteger las fronteras aérea, terrestre y marítima de los Estados Unidos y a quebrar las fuentes extranjeras y nacionales de abastecimiento de drogas. Rand Beers señaló que esta estrategia tiene cuatro objetivos principales con respecto a Colombia. Primero, aumento de la capacidad de inteligencia del gobierno colombiano; segundo erradicación y desarrollo alternativo; tercero interdicción; y cuarto el fortalecimiento de los organismos militares y de policía, así como de la administración de justicia. Según Umberg Estados Unidos reconoce la necesidad de que el gobierno colombiano recupere el control sobre las áreas de cultivo de coca.

Los Estados Unidos creen que pueden asistir de manera efectiva a las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia, "centro de la solución". La cantidad de recur-



Los estadounidenses disponibles para Colombia ha aumentado significativamente en 1998 con la aprobación del fondo suplementario de emergencia, el cual debe permitir a Colombia un programa antinarcoóticos más exitoso. En combinación con apropiaciones regulares, el total de la financiación norteamericana para el año fiscal en curso ha alcanzado casi los US\$ 300 millones y están programados 15 millones más para respaldar el desarrollo de cultivos alternativos durante los próximos 3 años. De acuerdo con Beers esta política representa un consenso dentro del gobierno norteamericano, que puede ser puesto en riesgo si los Estados Unidos tratan de asumir un papel contrainsurgente. No obstante, parece que Estados Unidos reconoce que los recursos suministrados para propósitos antinarcoóticos son fungibles. En opinión de un miembro de la administración, si los esfuerzos antidrogas llevan a conflictos con los grupos guerrilleros, pues "que así sea". Sin embargo, el Brigadier General del Ejército de los Estados Unidos del Comando Sur, James Parker, anotó que el entrenamiento para acciones antinarcoóticos difiere del entrenamiento para la lucha contrainsurgente, porque el primero no incluye entrenamiento en artillería, apoyo aéreo cercano u operaciones psicológicas.

En opinión de Chicola, la reciente visita del presidente Pastrana a los Estados Unidos abrió la puerta para ampliar las relaciones. Estados Unidos está dedicado a trabajar con el gobierno colombiano en múltiples temas dado que ya no hay necesidad de que se sienten en lados opuestos de la mesa. Sin embargo, el gobierno colombiano debe abordar de manera efectiva el largo prontuario de abusos a los Derechos Humanos de los que han sido acusados miembros de sus Fuerzas Militares. Además de la lucha antidrogas y de los asuntos de Derechos Humanos, otros temas incluyen el alivio humanitario, la reforma económica, el acceso a la inversión y al comercio, temas ambientales y muchas otras áreas. De acuerdo con

Chicola ya se han registrado progresos en temas económicos y se ha establecido una comisión consultora de alto nivel, ratificando que la visita presidencial tuvo un éxito extraordinario. En su opinión, Colombia ha "dicho lo dicho", y ahora necesita implementar sus planes ("caminar el camino"). Estados Unidos está preparado para cooperar en este proceso.

El presidente Clinton ha dejado en claro que la paz en Colombia es el principal objetivo de la política de los Estados Unidos. El logro de la paz haría que el esfuerzo antinarcoóticos tuviera mucho más éxito, reduciría el "nivel de comodidad" de las FARC y mejoraría la capacidad de los Estados Unidos para comerciar e invertir. Sin embargo, Chicola sostuvo que el proceso de paz es "esencialmente una empresa colombiana". Estados Unidos respalda el proceso, pero siente que la paz no debe llegar "a cualquier precio". Desde el punto de vista estadounidense cualquier acuerdo de paz debe permitir la continuación de la lucha antidrogas, no debe otorgar impunidad a narcotraficantes, no puede permitir la creación de un Estado dentro del Estado, ni descuidar las obligaciones internacionales de Colombia.

El foco de los Estados Unidos en la lucha antinarcoóticos fue cuestionado por una variedad de participantes. El Profesor Caesar Sereseres de la Universidad de California en Irvine opinó que, a menos que los temas guerrilleros sean también abordados como una prioridad, la política antidrogas de Estados Unidos fallará. Instó a los Estados Unidos a "hacer las cosas como se debe" y a concentrarse en el campo de batalla de los prospectos de negociación. No hacerlo, dijo, es "totalmente desmoralizador" y "totalmente confuso" para los colombianos. Por su parte, Cynthia Arnson, del Woodrow Wilson Center, presentó una opinión totalmente contraria. Al tiempo que adhirió al juicio del gobierno norteamericano en el sentido de que no hay consenso para respaldar las actividades de contrainsurgencia en Colombia, criticó la política de

Estados Unidos por tener objetivos contradictorios y por su énfasis en los asuntos de seguridad. Aplaudió el mayor relieve que el Departamento de Estado ha dado al tema de los Derechos Humanos y la extensión de las provisiones de la Enmienda Leahy. En su opinión, comentarios en el sentido de que "la crítica a los militares colombianos es injusta" dejan de lado el "principal fracaso de la política de Estados Unidos", la ausencia de una política con respecto a los paramilitares. Abogó por un vigoroso movimiento contra los paramilitares debido a que representan una importante amenaza a la autoridad del Estado. Daniel García-Peña denunció que la política norteamericana en realidad favorece a la guerrilla al fumar campesinos y que está "completamente errada". Sostuvo que los diferentes puntos de vista en el interior de los círculos políticos estadounidenses son contraproducentes, y que debería ponerse mayor énfasis en el logro de la paz. Michael Shifter, del Diálogo Interamericano, urgió a los Estados Unidos a prestar mayor atención a Colombia, a los niveles más altos.

Varios antiguos funcionarios del gobierno estadounidense también plantearon puntos de vista que difieren ampliamente de la administración. Un exfuncionario del Departamento de Estado, el embajador David Passage, denunció que la política norteamericana hacia Colombia muestra que Estados Unidos sigue "políticamente obsesionado y legislativamente paralizado por fantasmas de su pasado". Declaró que Estados Unidos está impedido para entrenar a las fuerzas de policía, salvo en un sector muy específico, debido a su incapacidad para superar el legado de Vietnam y el asesinato del consejero de seguridad de los Estados Unidos en Uruguay en 1971. Calificó de "ilógica e irracional" la falta de voluntad de Estados Unidos para entrenar a las Fuerzas Armadas, dada la necesidad que tiene Colombia de recuperar control sobre su territorio. Manifestó que los intereses nacionales norteamericanos

corresponden a un gobierno colombiano "legítimo y democrático" que determine la propia política y destino de Colombia, ejerza control sobre todo su territorio, proteja los Derechos Humanos y las libertades civiles de todos sus ciudadanos, actúe de manera efectiva en contra de la corrupción y se comprometa en la eliminación del tráfico de drogas. Passage criticó el énfasis de Estados Unidos en el tema de las drogas por ser excesivamente estrecho y abogó por la asistencia norteamericana en entrenamiento y doctrina sencillas, en pequeñas operaciones conjuntas e inteligencia operativa utilizable. Urgió también a la asistencia para un mejoramiento radical de las fuerzas de reacción rápida, así como a la ayuda en la creación de una fuerza aérea de choque, mejores provisiones logísticas, mejor capacidad de reparación y un mayor inventario de repuestos. En su opinión, tal apoyo de los Estados Unidos podría lograrse, a bajo costo, mediante el compromiso de recursos modestos y de un pequeño número de personas bien protegidas.

El general retirado del Ejército de los Estados Unidos, Frederick Woerner, hoy en la Universidad de Boston, demandó de la política norteamericana un énfasis prioritario a la promoción de la democracia y la reducción del flujo de drogas respaldada con el suministro de algunos recursos. Recomendó un papel subordinado de los Estados Unidos, centrado en la planeación, las comunicaciones, la inteligencia y movilidad, que al mismo tiempo se erija como un "defensor inflexible" de los Derechos Humanos. El embajador retirado de Estados Unidos, Edwin G. Corr, que hoy trabaja en la Universidad de Oklahoma, calificó como un error la anterior decisión norteamericana de descertificar a Colombia porque dicha decisión no reconoce los sacrificios del país. Sostuvo que las múltiples fuentes de apropiaciones estadounidenses para actividades externas con frecuencia llevan a una asesoría contradictoria y engorrosa en el trazado de políticas, manifestando

que los Estados Unidos deben estar en capacidad de asistir a la policía colombiana observando las leyes al pie de la letra.

#### **Los componentes y la mecánica del proceso de paz**

Aun más divergentes resultaron los puntos de vista acerca de cómo lograr la paz en Colombia. Diversos ponentes comentaron que la situación debería ser analizada desde una perspectiva claramente comparativa, con un importante componente militar, haciendo acopio de las experiencias de Vietnam y El Salvador. Otros abogaron por la importancia de adelantar reformas en Colombia como factor clave del éxito de las negociaciones. Hubo también importantes diferencias con respecto a la participación de las fuerzas paramilitares en el proceso de paz.

Caesar Sereseres demandó mayor atención sobre las implicaciones políticas del campo de batalla. Expresó su convicción de que "lo que sucede en el campo de batalla es importante", pues establece el contexto estimulante o desestimulante de una negociación seria. Manifestó que, históricamente, la mayoría de los conflictos terminaron en el campo de batalla y resaltó tres factores componentes de un patrón de éxito. A partir de las experiencias de Tailandia, Filipinas y Centroamérica en los ochenta subrayó la importancia de la existencia de un plan de campaña nacional que indique que las autoridades civiles han asumido la responsabilidad por el éxito o el fracaso de las Fuerzas Militares en el campo de batalla; el reconocimiento de que la contrainsurgencia no es una solución barata sino que exige compromisos financieros y políticos, incluyendo la movilización del gobierno y la población civil; y una reforma o reorganización interna de las Fuerzas Armadas para adecuarse a las circunstancias del campo de batalla. Este último factor siempre involucra una reorganización del Ejército y de su estructura de inteligencia, así como la creación de

un comando de operaciones especiales y de fuerzas locales de defensa. Sostuvo que la experiencia muestra la necesidad de que los Ejércitos lleven a cabo rigurosas autocríticas, de separar a la guerrilla de la población, de vincular el campo de batalla al proceso de negociación, de hacer de la infraestructura de la guerrilla el blanco principal, y de desgastarla lo suficiente de modo que el gobierno quede en buena posición de negociación. Las guerrillas colombianas, en su opinión, están dedicadas a mantener un *statu quo* que les permite operar un negocio de US\$ 1000 millones de dólares, en zonas de tolerancia tras un "escudo democrático". Para ellas, la victoria total significaría, irónicamente, la derrota. Sus comentarios fueron parcialmente respaldados por el General Fred Woerner, quien ha analizado el tema de la guerrilla colombiana desde 1962. Woerner no ve posibilidades de derrotarla y no ve por qué negociaría si las Fuerzas Armadas están dispuestas a cesar las operaciones en su contra. El exembajador David Passage coincidió. En la situación actual, no cree que haya "nada que respalde la esperanza en el éxito del proceso de paz, con respecto a unos objetivos mínimos por parte de Colombia".

Las aseveraciones de Sereseres fueron cuestionadas por otros que piensan que la solución militar ya ha sido ensayada mostrando su ineficacia, o que ponen menos énfasis en los factores militares (a pesar de que Sereseres sostiene que no propuso una solución militar). Daniel García-Peña señaló que en Colombia el gasto militar es mayor que el promedio de América Latina, y que fortalecer aun más las Fuerzas Militares no puede ser la solución, especialmente porque dejaría sin respuesta la cuestión paramilitar. Al manifestar su desacuerdo con Sereseres declaró que la guerrilla está tratando de derrocar al Estado y no "pierde si gana"; tampoco abandonaría sus objetivos, incluso en caso de estar seriamente debilitada. Sostuvo que la guerrilla quiere paz, pero en sus términos. La necesidad apre-

miente, en su opinión, es “poner en la mesa temas de naturaleza social y política que llevaron al alzamiento”. Cynthia Arnson restó importancia a la situación militar en la resolución del conflicto en El Salvador. Sostuvo que las condiciones podían cambiar, no sólo como respuesta al estímulo militar sino también en función de los cambios en las agendas y en las percepciones de los combatientes. El Ministro colombiano de Defensa Rodrigo Lloreda, indicó que aún existe un amplio respaldo político para un acuerdo de paz. Señaló que entre un 60 y un 70% de los ciudadanos colombianos están a favor de las negociaciones y que se ha preparado un “Plan Colombia” por US\$ 800 millones financiado por contribuciones de los contribuyentes más pudientes durante dos años.

Marc Chernick también manifestó que el conflicto no es “ganable” por medios militares pues se ha llegado a un punto muerto. El Estado no puede derrotar a las guerrillas y éstas al Estado. A su juicio, la única solución yace en un acuerdo negociado basado en una agenda amplia que iría más allá del desarme y la reincorporación, para poner en discusión grandes reformas políticas que no serían posibles por otros medios. También ve la necesidad de mediación y asistencia financiera por parte de la comunidad internacional dado que la “paz será costosa”. Los asuntos centrales para la guerra y la paz, en su opinión, son las reformas que amplíen el proceso democrático, preserven el acceso al poder político de los exguerrilleros, resuelvan las disputas por la tierra y aborden la falta de presencia estatal en muchas áreas nunca integradas al Estado. Sugirió que el proceso de paz podría ser utilizado para lograr control sobre el tráfico de drogas si se pone sobre la mesa de negociaciones el tema de los cultivos ilícitos, dado que el conflicto continuo pone en riesgo el éxito del desarrollo alternativo. Son también esenciales para el proceso el desmantelamiento de los grupos paramilitares, la creación de confianza de la insurgencia hacia el gobierno y

la garantía de seguridad de la guerrilla mediante la institucionalización de su poder político local. Con respecto al ELN urgió sobre el empleo de los ingresos del petróleo en la promoción de una reforma agraria y en la inversión en áreas rurales. En su opinión el asunto central es cómo reconstruir la nación colombiana en el contexto de la paz.

También fueron evidentes los desacuerdos acerca del rol de los paramilitares en el proceso. David Spencer anotó que ellos quieren el mismo reconocimiento que la guerrilla y están a favor de un acuerdo político nacionalmente aceptado, pese a que practican medidas criminales extremas para lograr sus objetivos. Aun más, no dejarán las armas antes de que la guerrilla lo haga. Concluyó que los paramilitares están aumentando su fuerza, representan una porción alienada de la sociedad y deben ser incluidos en el proceso de paz. Sin embargo, Daniel García-Peña cuestionó si era factible incluir a la guerrilla y a los paramilitares en las mismas negociaciones, sugiriendo que se explorara la posibilidad de un proceso paralelo que desarme y desmantele a los paramilitares. El Ministro de Defensa Lloreda señaló que sólo a tres representantes de las FARC se les había otorgado status legal que les permitiría participar en las negociaciones.

La reforma de las Fuerzas Armadas podría hacer parte del proceso de paz, observó Rafael Pardo, exministro de defensa de Colombia. Pardo rechazó la posibilidad de que tales reformas sirvan como “pago anticipado” para el proceso de paz dado que sería irresponsable intentar la reforma en medio del conflicto, salvo para imprimirles mayor eficiencia en el combate. La reforma no debería estar guiada por el fin de la Guerra Fría o por la supuesta falta de conflictos en la región, por cuanto existen muchas fronteras terrestres y marítimas sin definir en la región caribe. Al fin del conflicto seguirían, irremediablemente, reducciones en el tamaño de las Fuerzas Armadas, lo mismo que la cuestión de cómo integrar

fuerzas regulares e irregulares. Los esfuerzos que se hagan para resolver estas cuestiones podrían tomar elementos de varios ejemplos nacionales e internacionales. En el proceso la reforma podría reafirmar la naturaleza democrática de Colombia al separar lo militar de lo político. Las medidas específicas deberían incluir la revisión de la cláusula problemática que atribuye a los militares el ser "defensores del orden constitucional"; el nombramiento de comandantes militares por períodos fijos, en lugar de vincular su destino a ministros de defensa civiles que con frecuencia son reemplazados; y el examen detallado del tema de la promoción por méritos, un principio que debería mirarse cautelosamente porque puede introducir factores políticos en el proceso de promoción. Además, la reforma militar debería conservar la subordinación de las Fuerzas Armadas al ejecutivo y permitir la autonomía militar en asuntos militares internos como la promoción y los preceptos generales de estrategia militar. Finalmente, debería permitir que el Ejército siga definiéndose nacionalmente, en lugar de hacerlo por región o departamento. Las Fuerzas Armadas deberían estar en capacidad de conservar su estatus como institución que ocupa el segundo lugar en la confianza del pueblo colombiano. No obstante, Pardo señaló el dilema que surge

de una legislación vigente que impide el uso de bachilleres en combate, lo que conlleva el riesgo de crear un "Ejército de los pobres", no representativo de la nación colombiana.

## CONCLUSIÓN

Esta conferencia fue diseñada, en opinión de su anfitrión, el Mayor General Robert Scales, para ayudar a "comprender estratégicamente un país muy complejo". Pero sus resultados superan de lejos este objetivo. Se trataron temas complejos y profundos, las respuestas a las preguntas planteadas suscitaron ardorosas discusiones extendidas más allá del tiempo disponible fluyendo hacia pequeños grupos y reuniones sociales. Algunos comentaron que fue la conferencia más intensa a la que habían asistido en mucho tiempo. En opinión de un participante los organizadores del evento habían servido a cada invitado un "elefante de almuerzo", que había de ser consumido bocado a bocado. Aquellos que buscaban analizar la situación actual de Colombia quedaron bien servidos por la profundidad del conocimiento y el aliento de los juicios profesionales presentados. Los retos de tratar el caso colombiano, de "poder militar y guerra ambigua", se hicieron más claros que nunca.