

COLOMBIA: ¿UNA GUERRA DE PERDEDORES?

Eduardo Pizarro Leongómez*

Resumen

El autor compara las visiones sobre la dinámica actual del conflicto colombiano esbozadas por el columnista y especialista en temas de seguridad, Alfredo Rangel, la Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez y el Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia-2003. Estima que existe una posible resolución del conflicto si se aboga por una sostenibilidad a largo plazo, social, política y financiera, del proyecto de seguridad democrática. Reafirma la importancia de la recuperación del Estado y la lucha contra el tráfico de drogas, condiciones necesarias para garantizar la democracia y el quebrantamiento de las economías de guerra de los grupos armados. Encuentra que la resolución del conflicto debe darse por la vía de la negociación y la participación activa de la comunidad internacional, de la que se espera un apoyo diplomático por parte de la Unión Europea que sirva de contrapeso a las facciones más militaristas de los Estados Unidos. Así mismo, previene sobre la necesidad de consolidar un "tercer actor" que facilite los procesos de negociación.

Palabras clave:

Estrategia militar, proyecto de seguridad democrática, negociación, Estado, economías de guerra, comunidad internacional.

Abstract

The author compares the visions of the dynamics on the present Colombian conflict outlined by the columnist and specialist in security themes, Alfredo Rangel, the Minister of Defense, Marta Lucía Ramírez and the National Report of Human Development for Colombia-2003. It proposes that there is a possible resolution of the conflict if the project of democratic security is supported financial, politically and socially in the long-term. It reaffirms the importance of the recovery of the State and the fight against the drugs traffic, necessary conditions to guarantee the democracy and the breaking of the war economies of the armed groups. It proposes that the resolution of the conflict should be done through negotiation and the active participation of the international community. It is expected a diplomatic support by the European Union that serve of counterweight to the more military factions of the United States. It also prevents on the need to consolidate a "third actor" that facilitates the processes of negotiation.

Key words:

Military strategy, democratic security project, negotiation, State, economies of war, international community.

En las últimas semanas, ha habido un intenso debate en Colombia en torno al balance estratégico del conflicto armado interno que afecta al país. En particular, deben mencionarse las perspectivas desarrolladas en el "Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003", en las columnas y artículos del conocido analista de temas de seguridad, Alfredo Rangel, y en las intervenciones públicas de la Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez. El Informe Nacional de Desarrollo Humano caracteriza nuestro conflicto armado como una "guerra de perdedores": "Con todo y su expansión territorial, la guerra ha sido un fracaso. Fracaso para las FARC y para el ELN que, tras cuatro décadas de lucha armada, están aún lejos de llegar al poder. Fracaso para los paramilitares, que en veinte años de barbarie no han logrado acabar con la guerrilla. Fracaso para el Estado colombiano, que ni ha sido capaz de derrotar a los insurgentes, ni de contener el paramilitarismo, ni de remover las causas del conflicto armado."¹ Esta guerra, según los autores del Informe, no tiene perspectivas de solución por la vía militar, pues, está dominada por seis lógicas o "inercias" que alimentan su degradación inevitable (las lógicas de la militarización, el rentismo, la territorialización, el terror, la criminalización y la vinculación apolítica). Alfredo Rangel, a su vez, en distintos informes preparados por la Fundación Seguridad y Democracia, sostiene que las FARC lejos de haber sufrido una mella significativa en su capacidad militar, simplemente se han replegado estratégicamente para evitar ser golpeadas en esta etapa de alto protagonismo de las Fuerzas Armadas, conservan en lo fundamental intacto su aparato militar y solamente están esperando el desgaste del Gobierno para retomar la iniciativa militar. Finalmente, la ministra de Defensa, ha planteado la inminente derrota militar de la guerrilla e, incluso, repitiendo el error que cometió diez años atrás el entonces también Ministro de la Defensa Nacional, Rafael Pardo, ha pronosticado nuevamente su derrota total en tan solo 18 meses. En pocas palabras, lejos de haber una lectura así sea mínimamente compartida en el país en torno al balance

* Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

1 PNUD, *El conflicto, callejón sin salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003*, Bogotá, 2003, pág. 81.

estratégico, las miradas van desde una próxima derrota de la guerrilla hasta la imposibilidad de alcanzar un triunfo por la vía militar.

Hacia un “punto de inflexión”

A riesgo de aumentar la confusión reinante voy a plantear una lectura distinta, con fundamento en la cual quisiera discutir las fortalezas y las debilidades de las visiones del PNUD, Alfredo Rangel y el Ministerio de Defensa. Nuestra tesis se podría simplificar de la siguiente manera: a partir de 1998 las FARC sufrieron una derrota estratégica. Esta consistió en que, tras un esfuerzo para pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos —mediante la conformación de unidades y cuadros militares propios de un ejército regular—, se vieron obligadas a retomar la guerra de guerrillas debido a la modernización y tecnificación de las Fuerzas Armadas. El indicador más fiable de este enorme retroceso ha sido la ausencia desde esa ya lejana fecha (1998) de una sola acción con valor estratégico, es decir, que le infrinja a su adversario estatal una derrota de significación, tal como había ocurrido durante la administración Samper (Las Delicias, El Billar, Patascoy, San Juanito, etc.). Durante este cuatrienio, las FARC cercaron, aniquilaron o retuvieron, importantes unidades de élite del Ejército. Esta situación no volvió a ocurrir y, por el contrario, tras haber perdido la iniciativa táctica, las Fuerzas Militares la retomaron gracias a la superioridad aérea, la tecnificación de las comunicaciones y otras innovaciones, propinándole duros reveses a las FARC. El ELN, a su turno, no ha sido ajeno a este proceso de retroceso militar. Pero, su caso se debe fundamentalmente al avance de los grupos paramilitares en sus regiones de influencia y a la brutalidad de los métodos de estas organizaciones criminales. Tras largos años de construcción de redes de apoyo social y popular, las masacres, los asesinatos selectivos y el desplazamiento forzado inducido por los grupos paramilitares quebraron sus nichos sociales. El ELN se ha visto obligado a llamar a las FARC en su auxilio en múltiples regiones en las cuales poseía una influencia sólida y, según muchos analistas, este hecho le ha generado una creciente pérdida de autonomía política y militar. Así, en los últimos años el ELN ha perdido el control de importantes zonas de influencia y corredores estratégicos para la movilización de sus frentes de guerra y el suministro de armas y pertrechos.

Finalmente, en cuanto hace a los grupos paramilitares, las AUC tras varios años de avance en el plano organizativo y territorial, se hallan en un momento de desagregación, crisis

y ruptura. Los enfrentamientos armados entre distintas corrientes “paras” en Antioquia o Meta son solamente la punta del iceberg de las múltiples tensiones internas que atraviesan a este movimiento de extrema derecha. Ante este panorama creemos que Colombia está viviendo un “punto de inflexión” en el conflicto armado interno, es decir, un momento histórico que permite pensar que nos hallamos *ad portas* de su solución final. ¿En qué difiere, pues, nuestra mirada de las otras visiones mencionadas? Con respecto, a la visión del “Informe Nacional de Desarrollo Humano – 2003”, si bien coincidimos en que desde una perspectiva a largo plazo se trata de una “guerra de perdedores” —tesis que había constituido el eje central de nuestro libro *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada* (1996)—, desde un análisis más inmediato de la dinámica actual del conflicto, es inadecuado. Los autores del Informe sostienen que en Colombia existe “una especie de ‘empate militar’ a niveles de fuerza e intensidad crecientes. A cada innovación o avance técnico, financiero, estratégico o territorial de la guerrilla, el Estado ha respondido con medidas de contención que, en esencia, se limitan exactamente a eso.” Más adelante añaden: “(...) hay varios factores que tienden a impedir la derrota militar de la guerrilla: la geografía montañosa y selvática, la enorme riqueza de los insurgentes; el apoyo de quienes usufructúan los servicios provistos por ellos (‘bienes colectivos locales’); la fragmentación de las élites y el Estado; los dilemas que afectan la acción de las Fuerzas Armadas; las limitaciones que enmarcan su estrategia, y la actitud de contención que caracteriza la política militar del Estado colombiano.”²

La existencia de un “empate militar” entre la guerrilla y el Estado ha tenido amplia difusión en Colombia. Según esta visión, el supuesto empate ha bloqueado las posibilidades de una solución por la vía militar y, ante los esfuerzos inútiles de una y otra parte para romper a su favor ese equilibrio, la guerra ha persistido año tras año. Esta tesis, inicialmente popularizada por el general en retiro, José Joaquín Matallana, ha tenido desde entonces fervientes defensores. Ante todo, esta visión ha servido de argumento central para quienes defienden las negociaciones de paz como única opción para desactivar el conflicto armado interno. Esta tesis adolece de dos debilidades. Por una parte, las Fuerzas Militares en ningún momento han perdido la

2 Ibid., págs. 67-87.

superioridad estratégica, aún cuando, en ciertos momentos a lo largo de estas cuatro décadas de conflicto armado, han perdido la iniciativa táctica. Ante todo, durante la administración Samper. Por otra parte, la idea del empate militar genera la impresión de una situación inmodificable, ya sea a favor del Estado, ya sea a favor de la insurgencia. Por ello, como alternativa analítica, hace algunos años propusimos la noción de “empate negativo”, con la cual queríamos subrayar tres ideas centrales: primero, la clara superioridad estratégica de las Fuerzas Armadas a lo largo de todo el período; segundo, que a pesar de esta superioridad, había sido palpable una incapacidad de las Fuerzas Armadas para resolver a su favor el conflicto por la vía militar; y, por último, la posibilidad abierta de que este escenario fuera modificado debido al quiebre del “empate negativo” a favor de una de las partes. Este quiebre fue intentado con resultados muy ventajosos por las FARC durante los años 1994 y 1998 y está siendo impulsado igualmente con resultados positivos por las Fuerzas Armadas desde 1998. Hoy, la superioridad estratégica continúa siendo un patrimonio de las Fuerzas Militares quienes, por su parte, han retomado la iniciativa táctica. En pocas palabras, si observamos la historia colombiana en las últimas cuatro décadas, sin duda, la expresión “guerra de perdedores” tiene amplia validez. Por el contrario, si miramos la dinámica del conflicto armado en los años recientes, es evidente que las Fuerzas Armadas han transformado el escenario estratégico a su favor. Por esta razón nos apartamos, igualmente, de la perspectiva de Alfredo Rangel. Es incontrovertible que las FARC están observando un riguroso repliegue táctico y están a la espera de un desgaste del Gobierno para retomar la iniciativa militar. Pero, a mi modo de ver, Rangel minimiza los golpes sufridos por las FARC, por ejemplo, en sus retaguardias de apoyo logístico y, ante todo, minimiza el impacto que ha tenido la modernización de las Fuerzas Armadas desde 1998.

A pesar de este cambio en el escenario estratégico, igualmente, nos apartamos de las fechas perentorias de la ministra de Defensa. La fijación de términos tan estrechos como 18 meses no solamente choca con su factibilidad real, sino, con un problema grave de determinación de lo que se entiende por la derrota militar de la guerrilla: ¿se trata de un arrasamiento total del polo insurgente como ocurrió con los Tupamaros en Uruguay o los Montoneros y el ERP en Argentina? ¿Se trata de un debilitamiento tal que sólo les quede como opción la búsqueda de una salida negociada? Si este es el caso, ¿cómo se evalúa un debilitamiento de estas proporciones? Desde nuestra

perspectiva, desde 1998 y, con mayor fuerza, desde el inicio del mandato de Alvaro Uribe Vélez, la guerrilla ha sufrido un grave debilitamiento estratégico. Pero, este debilitamiento no significa su extinción total - la guerrilla, como ocurriera en Guatemala, puede subsistir por años en la endemoniada geografía física y humana de Colombia -, lo cual hace muy aventurado colocar plazos tan rígidos como 18 meses.

Ante las debilidades o las limitaciones de estas tres lecturas, creemos que la visión de un “punto de inflexión” es la más adecuada para caracterizar el momento actual. ¿Significa, entonces, que estamos cerca de una resolución inminente del conflicto interno? Si, bajo un supuesto esencial: la sostenibilidad del proyecto de seguridad democrática. Para poner en evidencia la importancia de este tema, basta recordar lo que ocurrió durante el conflicto armado en El Salvador. El “pulgarcito de América” —como denominara el sacrificado poeta Roque Dalton a su pequeña nación—, constituyó después de Vietnam el conflicto armado de mayor envergadura con participación estadounidense hasta años recientes (Iraq, Yugoslavia, Afganistán). Esta dramática guerra, en la cual Washington invirtió alrededor de seis mil millones de dólares, terminó el día en que se agotaron las fuentes externas que alimentaban el conflicto. Por una parte, el FMLN perdió su retaguardia estratégica en Nicaragua con la derrota electoral del FMLN en manos de Violeta Chamorro. Por otra parte, Washington amenazó al presidente Alfredo Cristiani con el corte de su estratégica ayuda si no se sentaba en la mesa de negociación. Bajo estas nuevas condiciones, la guerra dejó de ser sostenible para ambos bandos y se abrió camino el proceso de paz. En la actual coyuntura, ¿qué camino han tomado las FARC y el Gobierno? Las FARC han tomado dos decisiones estratégicas. Por una parte, ante la dura iniciativa de las FF.AA., llevaron a cabo un repliegue militar y una dispersión de sus fuerzas para evitar ser golpeadas. Por otra parte, comenzaron a atacar duramente la infraestructura vial, económica y energética del país para ahondar la crisis fiscal del Estado y limitar sus recursos para la guerra. El Gobierno, en su momento, tomó dos decisiones centrales. De un lado, retomar la iniciativa militar y el control del territorio y, de otro, golpear las finanzas de los grupos armados, en particular las provenientes del tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión. En otras palabras, las FARC juegan al desgaste progresivo del esfuerzo militar del Gobierno, gracias a la crisis fiscal y a una eventual disminución de los recursos provenientes del Plan Colombia. Y, a su turno, el Gobierno juega a quebrar las finanzas de la guerrilla, ahogando su

capacidad de reclutamiento, expansión geográfica y suministro de armas y municiones. En este contexto, tanto unos como otros confían en que, a corto o a mediano plazo, la capacidad de su adversario para sostener la dinámica militar entrará en colapso. En otras palabras, en la lucha por la supremacía estratégica, tanto el Estado como las FARC han entrado en una dramática guerra de desgaste de su adversario.

La pregunta central es, entonces, la siguiente: ¿es sostenible a mediano plazo la política de seguridad democrática?³

La sostenibilidad del proyecto de seguridad democrática

Como muestra el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia -2003, más allá de las causas que dieron origen al conflicto armado en Colombia, lo cierto es que éste se ha convertido en una de las principales murallas para avanzar en el desarrollo económico, consolidar las instituciones democráticas y reconstruir las instituciones estatales. La solución al conflicto armado interno es hoy en día el desafío más importante de Colombia. Si en torno a este punto existe un consenso mayoritario en el país, en relación con las estrategias más adecuadas para enfrentar la violencia existen hondas divergencias.

Desde mi perspectiva, una estrategia exitosa va a depender de la capacidad del Estado para empujar de manera simultánea una agenda global (es decir, no limitada solo a cuestiones militares) y, segundo, de su capacidad para garantizar la sostenibilidad (social, financiera y política) del proyecto de resolución de conflicto a largo plazo.

En la última década, ha habido avances en dos terrenos centrales e indispensables para poder resolver el conflicto armado a mediano plazo. Por una parte, la reconstrucción estatal; por otra parte, aunque de manera menos satisfactoria, la quiebra de las "economías de guerra", gracias a la lucha contra el tráfico de drogas y de manera creciente contra el flagelo del secuestro.

La reconstrucción del Estado

Una condición básica para lograr la plena vigencia de un Estado de derecho y el eficaz respeto de los derechos humanos en cualquier país, es la existencia de un Estado con capacidad de garantizar un mínimo orden democrático. Para ello se requiere, en primer término, que el Estado esté en capacidad de formular y hacer cumplir las leyes y, en segundo término, que el ejercicio del poder se lleve a cabo a través de autoridades electas y dispuestas a rendir cuentas de su gestión.

En Colombia existen graves deficiencias en ambos planos. Pero, el déficit más pronunciado se encuentra en el primer nivel, debido al "colapso parcial del Estado" que sufrió el país a finales de los años ochenta. La *hiperviolencia* que afecta a Colombia desde mediados de esa década, trajo como consecuencia una lenta pero persistente erosión institucional, que afectó ante todo a los débiles organismos encargados de la seguridad ciudadana.⁴ Como un castillo de naipes, el país pudo observar con angustia cómo se cuasiderrumbaban el aparato de justicia, el sistema carcelario, la Policía Nacional, e incluso las propias Fuerzas Militares. A principios de los años noventa llegamos al fondo del abismo. En estos años negros se produjo una cifra de homicidios intencionales sin antecedentes, el nivel de impunidad alcanzó cifras alarmantes, se fortalecieron varios grupos armados de carácter político o criminal que desafiaban la autoridad del Estado, se ahondó la pérdida del monopolio de las armas y se amplió el número de regiones en las cuales era nula o escasa la presencia estatal.

En medio de este clima dramático simbolizado por el narco-terrorismo y sus carros-bombas cotidianos, se inició bajo la administración de César Gaviria la reconstrucción de las instituciones, la cual ha arrojado algunos resultados parcialmente exitosos. Tal vez el caso más destacado sea el de la Policía Nacional, en especial tratándose de un continente donde existen muy pocas instituciones policiales confiables. Igualmente, ha habido avances en la justicia con la creación de la Fiscalía General de la Nación y el aumento de recursos para el aparato judicial. De hecho, a partir de 1993 la tasa global de homicidios ha bajado, sobre todo, gracias a su disminución en los principales centros urbanos. En estos años, igualmente, ha habido éxitos y retrocesos con respecto a los grupos armados por

3 Presidencia de la Republica - Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 2003. Una lectura más compleja requeriría discutir si la prolongación del conflicto es, igualmente, sostenible en las actuales circunstancias para los grupos guerrilleros. De hecho, si el debilitamiento estratégico de estos grupos continua y se acelera la quiebra de las "economías de guerra" (tráfico de drogas, secuestro, etc.), es probable que el esfuerzo militar actual no sea ya necesario en dos o tres años.

4 Ver Eduardo Pizarro y Ana Maria Bejarano, "Colombia: A Failed State?", en *ReVista. Harvard Review of Latin America*, Vol II, No. 3, 2003.

fuera de la ley. Por un lado, se logró dismantelar a los carteles de la droga de Medellín y Cali que, a través de la violencia o la corrupción, estaban minando a las instituciones. Finalmente, en los últimos años se han fortalecido las Fuerzas Armadas (presupuesto, número de hombres, capacitación y tecnología), lo cual ha permitido que ésta institución haya recuperado la iniciativa militar en detrimento de los grupos guerrilleros y paramilitares. Como hemos sostenido a lo largo del libro, hoy Colombia tiene más Estado que hace 10 o 15 años.

La lucha antinarcóticos

El quiebre de la espiral de crecimiento de los cultivos ilícitos durante el año 2002 y la reciente disminución en la producción de la hoja de coca en Colombia es un hecho, al parecer, indiscutible. Según el Departamento de Estado la caída fue de un 15%.⁵ Esta cifra es aún mayor si nos atenemos al Informe del director de la Oficina de Control de Drogas y Prevención del Crimen de la ONU (UNODC), Antonio María Costa, según el cual, la disminución alcanzaría el 30%. Según Costa, esta disminución tiene diversas fuentes: la erradicación de los cultivos ilícitos, el dismantelamiento de laboratorios y el auge que está experimentando el sector agropecuario,⁶ todo lo cual haría menos atractiva la siembra de coca en Colombia. De acuerdo con Naciones Unidas la extensión de los cultivos pasó de 144.807 a 102.071 hectáreas entre el año 2001 y principios del 2003, gracias ante todo a su disminución en los departamentos de Putumayo (71%) y Caquetá (42%), es decir, las dos regiones de mayor valor estratégico para el financiamiento tanto de las FARC como de las AUC.⁷

5 Office of National Drug Control Policy, "Coca Cultivation in Colombia, 2002", en *News & Public Affairs*, 27 de febrero del 2003.

6 Este auge estaría relacionado con un crecimiento de cultivos alternativos en alrededor de 46.000 hectáreas que en el pasado se dedicaban a los cultivos ilícitos, según el encargado latinoamericano de la ONUDC, Aldo Lale-Demoz ("Colombia reduce plantaciones de coca en un 30%", en *El Espectador*, 18 de marzo del 2003).

7 Rachel Van Dongen, "Fall in Amount of Coca Grown in Colombia", en *Financial Times*, 22 de marzo del 2003. Igualmente, según la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas que dirige el zar antidrogas, John Walters, el cultivo de amapola - usado para la fabricación de heroína - ha caído en un 25%, pasando el área cultivada de 6.540 hectáreas a 4.999 entre el 2001 y principios del 2003. Esta disminución quiebra una tendencia hacia el crecimiento acelerado, pues, entre 1998 y 2001, el cultivo de amapola había aumentado en un 62% (*Reuters*, "Estados Unidos dice cultivo de opio en Colombia se redujo en 25%", 10 de mayo del 2003).

Esta disminución es sin duda importante, dado el enorme peso de los recursos del tráfico de drogas en el financiamiento de los grupos armados no estatales, en particular las FARC y las AUC, las cuales encuentran en este rublo entre el 50% y el 70% de sus recursos económicos. Es, además, importante pues en la medida en que desde Colombia se genera el 80% de la coca que llega a los Estados Unidos y dos terceras partes de la heroína que se consume en la Costa Este de esta misma nación, las posibilidades de una inserción positiva de nuestro país en el sistema internacional estará seriamente en cuestión. Los logros alcanzados en la reconstrucción estatal y en el debilitamiento de las "economías de guerra" son muy importantes; sin embargo, la pregunta sobre la sostenibilidad de la política de seguridad democrática a mediano plazo continúa siendo crucial. Este es, si se quiere, el verdadero dilema estratégico que vive la sociedad colombiana. Si la respuesta es positiva, la política de seguridad democrática puede abrir, finalmente, las puertas de la solución definitiva del conflicto interno. Si la respuesta es, por el contrario, negativa, a corto o mediano plazo la violencia política retomará su curso impasible por otros largos años.

La sostenibilidad tiene, a mi modo de ver, tres dimensiones centrales: la sostenibilidad social, la sostenibilidad financiera y la sostenibilidad política.

La sostenibilidad social: ¿Mantequilla o cañones?

Alejandro Santos, director de la revista *Semana*, en una conferencia ante el Foro Social reunido en Bogotá retomó el dilema clásico del profesor Paul Samuelson y se preguntaba: "El dilema que nos congrega hoy es cómo romper el círculo vicioso entre la guerra y la pobreza. ¿Se debe impulsar la seguridad para que la economía se reactive y por esa vía se ayude a mitigar la pobreza? ¿O se impulsa la inversión social para solucionar las "causas objetivas" de la violencia y así reactivar la economía?"⁸ En otras palabras, ¿debemos colocar el acento en la reconquista de la seguridad como precondition para el desarrollo o, por el contrario, debemos privilegiar el desarrollo para poder quitarle bases de apoyo social a los grupos armados? Según la Ministra de Defensa "si Colombia quiere acabar rápidamente el conflicto armado,

8 Alejandro Santos, "Cañones o mantequilla", en *Semana.com*, 6 de febrero del 2003.

es indispensable aumentar el presupuesto de las Fuerzas Militares, inclusive, a costa de otras inversiones como salud, educación e infraestructura.”⁹ Esta postura me parece un grave error. Dada la enorme complejidad de la situación colombiana –incluyendo una situación social explosiva–, creo que el país requiere una estrategia compleja jugando a varias bandas de manera simultánea; es decir que necesitamos tanto cañones como mantequilla. En los últimos años, tras décadas de mejoría constante en los índices de pobreza y desigualdad de los ingresos, se ha iniciado una peligrosa involución haciendo de la cuestión social una verdadera bomba de tiempo. En América Latina y, en particular en la región andina, se ha ido configurando una nueva fisura social que amenaza la estabilidad institucional en toda la región. Una fisura entre los sectores integrados y los sectores no integrados a la economía formal, al seguro social, a las organizaciones sindicales o gremiales, a los barrios provistos de servicios públicos básicos, etc. En otras palabras, a las condiciones mínimas para el ejercicio pleno de la ciudadanía, tal como se puede observar en la Figura 1.

Figura 1: Personas en situación de pobreza e indigencia - 2001
(porcentaje del total de personas)

País	Pobreza	Indigencia
Bolivia	61.2	37.3
Colombia	54.9	27.6
Ecuador	60.2	28.1
Perú	49.0	23.2
Venezuela	48.5	21.2
Promedio región andina	54.8	27.5
Promedio América Latina	43.0	18.6

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2002.

El dilema de Colombia no consiste en escoger entre cañones y mantequilla, sino, en saber combinar sabiamente los cañones y la mantequilla. Pero, ¿es viable financieramente hacer esfuerzos simultáneos en ambos frentes? Este es uno de los más trágicos dilemas al que estamos enfrentados hoy los colombianos. Ojalá la comunidad internacional entienda que la reconstrucción del Estado, el gasto social y la política de paz no son políticas antagónicas, sino políticas

convergentes y mutuamente necesarias e interdependientes.

La sostenibilidad financiera: ¿Hacia una crisis fiscal?

La evolución del gasto militar ha sido una de las mayores paradojas de Colombia si se compara con el proceso vivido en América Latina. Durante décadas, el gasto militar colombiano fue uno de los más modestos en el continente. Por el contrario, en la última década y en abierta contravía de las tendencias regionales, el presupuesto de las Fuerzas Armadas ha tenido un crecimiento constante. Según el Ministerio de Defensa, Colombia ocupa actualmente el cuarto lugar en volumen de gasto militar en América Latina, después de Brasil, Argentina y México.¹⁰ En este tema, nuevamente, enfrentamos otro difícil dilema: el gasto militar es insuficiente para afrontar los requerimientos del desafío armado que enfrenta el país, pero, está consumiendo recursos que el país requiere a gritos para enfrentar las tareas del desarrollo económico.

Este crecimiento del gasto militar tiene, pues, un doble rostro: por un lado, amenaza afectar duramente la estabilidad macroeconómica, debido a los riesgos de una grave crisis fiscal. Pero, por otro lado, dada la persistencia del conflicto interno, sólo un alto gasto militar permite crear un mínimo de condiciones para el funcionamiento de la economía. ¿Cómo vamos a equilibrar estas exigencias, al menos en apariencia contradictorias?

La sostenibilidad política interna e internacional

(a) *¿Es posible construir una política de Estado?*

Uno de los desafíos más complejos que afronta un sistema democrático como el colombiano, afectado por un conflicto armado prolongado, es la cuestión del *timing*, del manejo del tiempo. Mientras que los grupos armados se rigen por la lógica de la guerra popular prolongada y, por tanto, pueden llevar a cabo planes estratégicos a largo plazo, los gobiernos democráticos están expuestos a elecciones regulares y, por tanto, al cambio de los equipos dirigentes y de sus planes de gobierno. Como hemos visto, el tiempo de los gobiernos democráticos es distinto al tiempo que rige la lógica insurgente. Mientras que un gobierno sólo puede planificar sus acciones para la duración de su mandato

9 “Mindefensa pide aumentar el gasto militar y bajar inversión social”, en *El Tiempo*, 13 de marzo del 2002.

10 Ibid.

—los Planes Nacionales de Desarrollo tienen también una vigencia de cuatro años—, los grupos armados pueden hacer planes de expansión y acción militar para 10 o más años. Este *décalage* entre la temporalidad de la guerra popular y la temporalidad de la democracia ha sido muy costoso para el manejo del conflicto interno en Colombia. Mientras que las FARC y el ELN han elaborado planes estratégicos a largo plazo, las élites colombianas han oscilado entre la guerra y la paz, sin ninguna continuidad. Es más, mientras que las élites percibían la guerra y la paz como dos términos antagónicos,¹¹ las FARC y el ELN utilizaban cada uno de estos momentos en beneficio de su objetivo estratégico, la conquista del poder político. Esta situación cambió a partir de 1998. Bajo el empuje de Rodrigo Lloreda —uno de los más destacados ministros de Defensa que ha tenido el país—, se logró que simultáneamente con la política de paz que se desarrollaba en la llamada “zona de distensión”, se llevara a cabo un proceso de modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de Policía. Por ello, tras el fracaso estruendoso del proceso de paz con las FARC en San Vicente del Caguán, la arremetida de la guerrilla pudo ser no sólo controlada, sino, incluso, revertida en detrimento de los grupos guerrilleros.

¿Qué lecciones deja esta experiencia? Fundamentalmente dos. En primer término, a diferencia de lo que se llegó a plantear en algún momento en el país en torno a la necesidad de convertir la política de paz en una política de Estado, lo que realmente es indispensable es convertir la política de seguridad democrática en una política de Estado. Es decir, es indispensable garantizar a mediano plazo una clara y contundente superioridad militar del Estado colombiano, como condición para una negociación exitosa con los grupos armados. En segundo término, en consecuencia es necesario evitar los “bandazos” que han caracterizado el manejo del orden público a lo largo de las últimas dos décadas.

(b) El apoyo de la comunidad internacional

El apoyo de la comunidad internacional tiene dos dimensiones: por una parte, el apoyo financiero y por otra parte, el apoyo diplomático.

En cuanto hace al apoyo financiero, a pesar de la ayuda proveniente de la Unión Europea, Japón y otras naciones, el peso fundamental de este apoyo a Colombia proviene de

los Estados Unidos. La sostenibilidad del apoyo de Washington va a estar determinada, ya sea por la reelección de George Bush a la presidencia para un segundo período, ya sea en caso de que éste sea derrotado o de que llegue a la Casa Blanca un mandatario del Partido Demócrata comprometido igualmente con el Plan Colombia.

Los países de la Unión Europea por motivos diversos (su oposición al componente antinarcoóticos del paquete de ayuda de los Estados Unidos, el deseo de jugar su propio papel autónomo en América Latina, el temor de verse envueltos en una confrontación militar), se han mostrado muy reacios y críticos al Plan Colombia.¹² Igualmente, ha influido en la actitud europea la existencia de otras regiones del mundo - en particular, Europa Oriental, África y Asia -, en las cuales poseen intereses en juego más intensos. Por ello, la Unión Europea ha preferido un “*soft engagement*” (compromiso suave) en contraste con el “*hard engagement*” (compromiso duro) de los Estados Unidos. A pesar de estas reticencias legítimas, el papel de Europa, no solamente en el plano del apoyo político a la solución negociada del conflicto, que ha sido invaluable, sino en el campo social y económico, es y será cada día más esencial. Por una parte, en aras de la diversificación de la ayuda externa y como equilibrio frente a las posturas de los sectores más radicales y militaristas en los Estados Unidos. Por otra parte, como complemento a la ayuda norteamericana —que ha colocado el mayor énfasis en la lucha militar y antinarcoóticos—, centrando los aportes en la reactivación económica, el fortalecimiento de la administración de justicia, la población desplazada por la violencia y los derechos humanos. Estos recursos de la Unión Europea, así como de Japón y de diversos organismos multilaterales, son fundamentales para contribuir a garantizar un tratamiento integral a la crisis colombiana.

En cuanto hace al apoyo diplomático —suponiendo que el Gobierno de Uribe no continúe cometiendo graves errores en este plano—, éste es fundamental para la solución definitiva del conflicto armado. Todos los analistas, tanto en el plano interno como en plano internacional, coinciden en que es muy difícil pensar en la viabilidad de una salida puramente militar a este conflicto. Por ello, todas las medidas que están siendo implementadas, deben necesariamente tener como horizonte estratégico el logro

11 Es decir, mientras se llevaban a cabo iniciativas de paz se debilitaban los esfuerzos militares, por lo cual tras cada etapa de negociación la guerrilla terminaba fortalecida militarmente.

12 Joaquín Roy, *European Perceptions of Plan Colombia: A virtual Contribution to a Virtual War and Peace Plan?*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2001.

de la paz interna en el país a través de un proceso de negociación. Naciones Unidas, la Unión Europea y el Grupo de Países Amigos de la Paz en Colombia, han jugado y deberían jugar en el futuro un rol aún más decisivo en este plano. Tal como lo evidencia la experiencia internacional, son muy contados los conflictos que se han resuelto por la vía de la negociación sin la presencia de un “tercero” que juegue un rol de mediador en el conflicto. Como sostiene Barbara Walters,

“A diferencia de las guerras inter-estatales, las guerras civiles raramente terminan en acuerdos negociados. Entre 1940 y 1990, el 55 % de las guerras inter-estatales fueron resueltas en la mesa de negociaciones, mientras que solamente el 20% de las guerras civiles alcanzaron una solución similar. En su lugar, la mayoría de las guerras internas terminaron con el exterminio, expulsión o capitulación de sector derrotado. De hecho, los grupos que sostienen guerras civiles casi siempre escogen luchar hasta el final, salvo que un poder externo intervenga para garantizar un acuerdo de paz. Si una tercera parte acepta presionar el cumplimiento de un tratado de paz, las negociaciones siempre son exitosas a pesar de los objetivos iniciales, ideología o etnia de los participantes. Si una tercera parte no interviene, las conversaciones usualmente fracasan.”¹³

Barbara Walters subraya que, mientras en las guerras entre Estados una vez se alcanza la paz los ejércitos enemigos se pueden replegar hacia sus países de origen, en los conflictos armados internos los adversarios deben aprender a convivir en el mismo territorio. Católicos y protestantes deberán aprender a convivir en paz en Irlanda del Norte si la paz, finalmente, se aclimata en esta convulsionada región. Lo mismo deberá ocurrir con los serbios, los croatas y los musulmanes en Bosnia Herzegovina. Por esta sola razón, es absolutamente indispensable la presencia de un “tercero” para crear garantías de seguridad y poder monitorear el cumplimiento de los acuerdos entre las partes. Esto fue lo que ocurrió tanto en El Salvador como en Guatemala y, lo que tarde o temprano deberá pasar en Colombia.

Un “empate mutuamente doloroso”

Para terminar, pues, ¿cómo podemos caracterizar el actual escenario colombiano con respecto a la dinámica del

conflicto armado y las perspectivas de paz? Me parece que la noción ya clásica de William Zartman, “empate mutuamente doloroso”, es la más adecuada.¹⁴

De manera un poco burda, podríamos afirmar que los analistas en resolución de conflictos se dividen en dos grandes escuelas de pensamiento. Por un parte, quienes sostienen que un conflicto armado llega a su punto de maduración para una salida negociada cuando existe un “equilibrio estratégico” entre los bandos enfrentados. Este habría sido el caso en El Salvador, en donde debido al nivel de polarización política y social alcanzada entre el Estado y la insurgencia, así como el empate en el plano específicamente militar, no quedaba sino una opción única: la búsqueda de una salida política, ante los riesgos de un empantanamiento del conflicto sin perspectivas de solución por la vía militar.

Por otra parte, quienes sostienen que un conflicto armado llega a su punto de ebullición cuando, con autonomía del nivel militar alcanzado por las dos partes en conflicto, éste por diversas circunstancias se vuelve doloroso para todos los sectores de la sociedad, incluidos los actores armados. Este sería el caso de Guatemala. En Guatemala - a diferencia de El Salvador -, la guerrilla agrupada en la URNG estaba ya estratégicamente derrotada. Solo subsistían entre 800 y 900 guerrilleros en el norte del país, los cuales ya no constituían una amenaza para la estabilidad institucional de esta nación. Sin embargo, las élites políticas guatemaltecas —con el apoyo de Naciones Unidas—, impulsaron un proceso de paz que culminó exitosamente en diciembre de 1996.

¿Por qué se negoció en El Salvador con una guerrilla fuerte e intacta en su capacidad militar, pero, igualmente, en Guatemala con una guerrilla débil y sin mayores potencialidades militares?

A mi modo de ver, por una razón fundamental: la persistencia del conflicto, independientemente de su nivel e intensidad, se había hecho dolorosa para la guerrilla —que había perdido ya su potencialidad estratégica para acceder por la vía militar al poder político—, pero, igualmente, dolorosa para las élites políticas. Estas, bajo un clima de violencia interna, no podían llevar a cabo una inserción positiva al sistema internacional, lo cual afectaba las posibilidades de la inversión privada, tanto interna como externa, y por tanto, las tasas de crecimiento económico.

13 Barbara Walters, “The Critical Barrier to Civil War Settlement”, en *International Organization*, Vol 51, No. 3, 1997, pág. 335.

14 William Zartman, “The Unfinished Agenda. Negotiating Internal conflicts”, en Roy Licklider (ed.), *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, Nueva York, New York University Press, 1993, págs. 20-34.

El escenario estratégico colombiano cambió radicalmente en los últimos años. Entre 1994 y 1998 nos acercamos a un escenario a la salvadoreña. Es decir, la guerrilla creó los gérmenes de un "equilibrio estratégico". Pero, tras su derrota a partir de 1998, nos estamos acercando a un escenario a la guatemalteca, o sea, a una situación en la cual a pesar de la derrota estratégica de la guerrilla, su persistencia en el tiempo está afectando duramente tanto las potencialidades económicas del país, como la vigencia de las instituciones democráticas y la solidez del tejido social. Ante esta "guatemalización" del escenario estratégico colombiano es indispensable continuar fortaleciendo el Estado y las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. Pero es, igualmente, indispensable tener en mente que este conflicto sólo tendrá una salida definitiva a través de la mesa de negociación.

Bibliografía

- El Tiempo*, "Mindefensa pide aumentar el gasto militar y bajar inversión social", 13 de marzo del 2002.
- Lale-Demoz, Aldo, "Colombia reduce plantaciones de coca en un 30%", en *El Espectador*, 18 de marzo del 2003.
- Office of National Drug Control Policy, "Coca Cultivation in Colombia, 2002", en *News & Public Affairs*, 27 de febrero del 2003.
- Pizarro, Eduardo y Bejarano, Ana María, "Colombia: A Failed State?", en *ReVista. Harvard Review of Latin America*, Vol II, No. 3, 2003.
- PNUD, *El conflicto, callejón sin salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003*, Bogota, 2003.
- Presidencia de la Republica - Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 2003.
- Reuters*, "Estados Unidos dice cultivo de opio en Colombia se redujo en 25%", 10 de mayo del 2003.
- Roy, Joaquín, *European Perceptions of Plan Colombia: A virtual Contribution to a Virtual War and Peace Plan?*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2001.
- Santos, Alejandro, "Cañones o mantequilla", en *Semana.com*, 6 de febrero del 2003.
- Van Dongen, Rachel, "Fall in Amount of Coca Grown in Colombia", en *Financial Times*, 22 de marzo del 2003.
- Walters, Barbara, "The Critical Barrier to Civil War Settlement", en *International Organization*, Vol 51, No. 3, 1997.
- Zartman, William, "The Unfinished Agenda. Negotiating Internal conflicts", en Roy Licklider (Ed.), *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, Nueva York, New York University Press, 1993.