

La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿Fórmula para la victoria o receta para una crisis?

Román D. Ortiz

La evolución del conflicto interno que padece Colombia desde hace décadas parece haber alcanzado una coyuntura crítica. En estos años, los sucesivos gobiernos de Bogotá desplegaron una estrategia que combinó represión y negociación para confrontar un amplio abanico de amenazas que incluían una extensa gama de grupos guerrilleros izquierdistas, un movimiento paramilitar de extrema derecha y una variedad de organizaciones de narcotraficantes. A lo largo de 2002, el fracaso de las negociaciones de paz de la administración Pastrana con los grupos insurgentes y el ascenso de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia se han convertido en dos hitos que han reconfigurado el panorama estratégico colombiano en dos sentidos fundamentales. Por un lado, la naturaleza multidimensional de la crisis de seguridad ha tendido a simplificarse parcialmente al convertirse en un enfrentamiento entre el Estado y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), mientras los restantes actores han visto reducida su relevancia estratégica, al menos temporalmente. Por otra parte, los principales protagonistas de esta nueva etapa del conflicto han escogido competir por la supremacía estratégica mediante una escalada militar, al tiempo que relegaban a un segundo plano la negociación política como vía para alcanzar sus objetivos. De este modo, al comienzo de la administración Uribe, la evolución del conflicto colombiano ha desembocado en un escenario que abre la puerta a una prueba de fuerza entre los insurgentes de las FARC y las autoridades de Bogotá que implicará un recrudecimiento de la violencia. Con esta perspectiva, el presente documento trata de analizar qué forma puede tomar la que parece ser una inevitable escalada bélica y cuáles podrían ser sus consecuencias tanto para los actores enfrentados como, en general, para el escenario de seguridad de Colombia.

Como uno de los aspectos más visibles de la redefinición del escenario estratégico colombiano, la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia ha dado un giro a la política de pacificación interna impulsada por los sucesivos gobiernos de Bogotá. La orientación de este cambio se puso de manifiesto durante la campaña electoral que condujo al poder al actual jefe del Estado. De hecho, el entonces candidato Uribe apostó por una política de seguridad que confiaba más en el reforzamiento militar del Estado que en el diálogo con los grupos armados a la hora de restaurar el orden. Este planteamiento suscitó un amplio apoyo en una opinión pública hastiada por el deterioro de la situación de seguridad y la incapacidad del presidente Andrés Pastrana para obtener avances tangibles en los procesos de paz abiertos con los principales grupos guerrilleros. Uribe logró una votación masiva que le permitió ganar la presidencia en

los comicios del pasado mayo, sin necesidad de una segunda vuelta. El triunfo electoral marcó el ascenso de un jefe del Estado que rompe con la tradicional cultura política colombiana favorable a gestionar los problemas de seguridad interior a través del apaciguamiento de los grupos violentos y apuesta por un fortalecimiento de las instituciones estatales como vía para la pacificación de la república.

El ascenso de una figura como Uribe a la presidencia ha coincidido con la consolidación de las FARC como principal reto a la autoridad del Estado. Con 17.000 hombres en armas y un presupuesto que supera los 500 millones de dólares anuales, el grupo insurgente encabezado por Pedro Antonio Marín, conocido como Manuel Marulanda o "Tirofijo", se ha convertido en la principal amenaza política y militar a la estabilidad del país, si tenemos en cuenta su capacidad para operar a escala nacional, su sofisticación militar y su presencia dominante en amplias zonas del territorio nacional. Actualmente operan otros grupos armados; pero por distintas razones no han llegado a convertirse en una amenaza existencial para el Estado, por más que continúen siendo una complicación sustancial del escenario estratégico. Con su presencia restringida a ciertas zonas del país, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es una fuerza militar en declive, que parece encontrarse en un proceso de desintegración irreversible. Por su parte, las organizaciones paramilitares, en su mayoría agrupadas en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), disponen de un volumen de efectivos más significativo. En cualquier caso, nunca han llegado a superar su estructura fragmentada y han centrado sus acciones en combatir a las guerrillas izquierdistas y aquellos sectores a los que consideran sus simpatizantes, absteniéndose por el momento de enfrentarse frontalmente al Estado. Resulta verosímil que el escenario evolucione hacia la aparición de nuevos actores, como ciertas formas de paramilitarismo asociadas al narcotráfico, que terminen configurándose como una amenaza de grandes proporciones para las instituciones democráticas. Pero dado el peso relativo de los actores estratégicos en el momento presente, parece evidente que la evolución futura del escenario de seguridad dependerá del desenlace de la confrontación que se perfila entre la administración, bajo la dirección del presidente Uribe, y las FARC.

Para librar esta batalla, el nuevo presidente y sus colaboradores se han encontrado en el centro del escenario dejado por la administración saliente. Las condiciones en las que Pastrana dejó el poder han marcado las opciones estratégicas abiertas al presidente Uribe y aquellas que, al menos por largo tiempo, parecen condenadas a permanecer vedadas. El desgaste político generado por el fracasado proceso de paz con las FARC y la falta de liderazgo de Pastrana han hundido su prestigio hasta el punto de que un sector importante de la opinión pública ha valorado como desastrosa su gestión en temas de seguridad. Una visión más detenida de la herencia entregada al presidente Uribe arroja un saldo más equilibrado. La forma en que fue conducido el proceso de paz con las FARC no produjo avances relevantes en la pacificación. Los insurgentes rentabilizaron las negociaciones como una forma de acrecentar su talla política y obtener ventajas militares. En particular, la entrega a la guerrilla de un área de 42.000 km² para servir de marco a las conversaciones de paz se convirtió en un símbolo de la debilidad del Estado y un recurso hábilmente explotado por las FARC. A la vista de esta situación, la opinión pública respaldó la decisión de Pastrana de suspender el diálogo con los insurgentes en enero de 2002, en un clima político que favoreció el ascenso de un candidato con un discurso de firmeza frente a la guerrilla, pero que condicionará las posibilidades de reabrir el diálogo de paz en un futuro más o menos lejano.

Junto a la errónea conducción de las negociaciones con las FARC, la administración Pastrana dejó a su sucesor dos activos estratégicos críticos que probablemente son las mejores bazas de Uribe para afrontar la difícil situación de seguridad. Por un lado,

puso en práctica un programa de modernización de la Fuerza Pública, entendida como el aparato de seguridad integrado por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. De hecho, el gobierno de Pastrana no sólo adquirió cantidades sustanciales de equipo bélico, sino también puso en marcha un programa de profesionalización militar que ha fortalecido el aparato de seguridad. Pero además, el énfasis del gobierno saliente por encontrar una salida negociada al conflicto con las FARC y los otros grupos armados mejoró la imagen internacional de Colombia. Los esfuerzos de Pastrana por avanzar hacia un acuerdo negociado con las FARC terminaron por convencer a la clase política estadounidense y europea de que el país se enfrentaba a un grupo de naturaleza terrorista más interesado en imponerse por la fuerza de las armas que en encontrar una vía para desmovilizarse. Solamente en este contexto, pudo Bogotá conseguir la aprobación del Congreso estadounidense del programa de asistencia militar incluido en el Plan Colombia y encontrar una creciente receptividad a sus peticiones de ayuda entre los gobiernos de la Unión Europea (UE). De igual forma, esta misma mejoría en la presencia internacional ha resultado fundamental para garantizar una buena acogida a Uribe en las cancillerías occidentales.

Sobre la base de este escenario, el presente documento trata de cubrir tres objetivos. Por un lado, describir las estrategias de la administración Uribe para restaurar el orden público y los planes de las FARC para escalar sus acciones militares y dislocar la vida política y social del país. Este análisis pretende atender a las fortalezas y debilidades de las posiciones estratégicas de gobierno e insurgencia, y las posibilidades de éxito de cada una de sus líneas de acción. Por otra parte, se busca describir una gama de posibles escenarios de salida de la confrontación entre la administración Uribe y la guerrilla, tomando en consideración las probabilidades de que cada alternativa se materialice. Finalmente, se trata de analizar de qué forma podría influir la política exterior española sobre el curso de los acontecimientos en el país andino con vistas a promover la pacificación y consolidar la estabilidad de Colombia.

Los componentes de la estrategia contrainsurgente de la administración Uribe

Sobre la base de este contexto, la política de seguridad impulsada por el presidente Uribe se ha perfilado como una reacción al fallido intento de la administración Pastrana de pacificar el país. El cansancio y la frustración de la opinión pública después de más de tres años de infructuosas conversaciones con la guerrilla han creado el clima apropiado para un proyecto contrainsurgente que, por encima de las diferencias en prioridades y tácticas, se fundamenta en concepciones políticas radicalmente distintas de las que inspiraron al gobierno precedente. Las negociaciones de Pastrana con las FARC partían implícitamente de considerar cuestionable la legitimidad del Estado. Sólo desde esta percepción resulta explicable que el gobierno estuviese dispuesto a ceder a la insurgencia el papel de poder soberano sobre una fracción sustancial de territorio como condición para iniciar las negociaciones de paz. Pero esta misma perspectiva de la debilidad de los fundamentos del poder estatal subyació en la permanente disponibilidad de coronar el proceso de paz con la guerrilla con una convención constitucional que diese paso a una refundación del régimen político. La administración Pastrana siempre consideró natural hacer importantes concesiones políticas a la insurgencia para lograr su desmovilización.

El concepto de “seguridad democrática” presentado por Uribe como piedra angular de su estrategia contrainsurgente parte de una visión radicalmente distinta de la naturaleza del Estado. Para el nuevo presidente y el grupo de asesores que ha formulado la nueva política de seguridad, la legitimidad republicana está fundamentada en su carácter democrático y no existe razón para negociar la refundación del Estado con unos grupos armados claramente minoritarios. Por el contrario, la primera necesidad es defender el orden institucional legítimo contra una agresión de naturaleza totalitaria y criminal. En consecuencia, el margen del gobierno

para realizar concesiones políticas a la guerrilla es más reducido que para la administración Pastrana. En este escenario, el Estado debe hacer uso de dos tipos de herramientas para confrontar la amenaza a la que se enfrenta. Por un lado, la presión militar a través de la movilización de las instituciones castrenses y policiales. Por otro, la apertura de procesos de diálogo con los insurgentes que conduzcan a su desmovilización. Dentro del esquema de “seguridad democrática”, resulta concebible negociar con los grupos armados; pero para facilitar su adhesión al ordenamiento existente y nunca para renegociar con ellos una transformación de la institucionalidad de su gusto. Ambas líneas de acción –presión militar y negociación– forman parte de un mismo proyecto que tiene como fin último restaurar la autoridad del Estado. Un esquema resumido en la frase “mano firme, corazón grande” empleada por Uribe para describir su estrategia para recuperar el orden público. Semejante concepción ha tenido su reflejo en la estrategia del presidente para enfrentarse a las FARC. La nueva estrategia contrainsurgente se resume en cuatro líneas esenciales: el reforzamiento de las fuerzas armadas y policiales; un impulso a la reforma de los servicios de inteligencia; un esfuerzo para crear una estructura de seguridad territorial y, finalmente, la apertura de vías políticas para la desmovilización y reinserción de los insurgentes.

En lo que respecta al fortalecimiento militar, el principal objetivo de Uribe es incrementar el número de efectivos de la Fuerza Pública, algo coherente con la lógica de una campaña contrainsurgente que demanda un gran volumen de efectivos para establecer un sólido control territorial. Una necesidad mayor en un país con la orografía y la cobertura vegetal de Colombia. En la actualidad, el gobierno cuenta con unas fuerzas armadas de 191.000 hombres y un cuerpo de Policía Nacional con otros 97.000¹. Uribe apuesta por una serie de medidas para incrementar el volumen de la Fuerza Pública: ampliar el servicio militar para incorporar 10.000 nuevos reclutas anuales y contratar otros 30.000 soldados profesionales, que se sumarían a los 55.000 existentes. También anunció un incremento de las fuerzas policiales sobre la base de la formación de nuevos agentes y el reenganche de parte de los retirados. El objetivo inmediato sería incrementar los efectivos policiales hasta los 140.000.

El incremento del volumen de las fuerzas de seguridad quiere acompañarse de cambios cualitativos. El aumento del número de soldados profesionales debe permitir la creación de nuevas unidades especiales. Se quieren añadir dos nuevas brigadas móviles a las siete existentes. Con ello, cada una de las seis divisiones en que se estructura el Ejército contaría con su propia unidad contraguerrillera además de otras tres asignadas a la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), como una reserva estratégica al servicio del alto mando. Se quiere consolidar y profesionalizar una agrupación de operaciones especiales para desarrollar labores de reconocimiento en profundidad y acciones de búsqueda y destrucción contra objetivos de alto valor (núcleos de mando de la guerrilla, infraestructura logística, etc.). Washington ya ha comprometido fondos para la formación y entrenamiento de una brigada concebida para proteger el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Finalmente, se prevé crear una Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas para impulsar unidades especializadas en combate urbano y hacer frente a la penetración de los insurgentes en las ciudades.

Dentro del programa de modernización, la adquisición de nuevo material no ocupa un lugar prioritario. Ello se debe a que las últimas adquisiciones –particularmente, helicópteros– han satisfecho las necesidades más urgentes. Bogotá dispone de una

¹ Éstas y otras cifras sobre los efectivos militares y policiales se pueden encontrar en las bases de datos “Personal Policía Nacional, 2002” de la Policía Nacional y “Personal Fuerzas Militares, 2002” del Ministerio de Defensa en Departamento Nacional de Planeación.

flota de unos 150 helicópteros, 70 UH-60 "Blackhawk". En los próximos tiempos, se espera recibir entre 5 y 12 más para equipar la brigada destinada a proteger el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Se quiere incrementar los medios para prestar apoyo aéreo cercano a las unidades de tierra y modificar nuevos "Blackhawk" para sumarlos a los 16 existentes en la versión artillada "Arpía". Está prevista la adquisición de un nuevo "avión fantasma" AC-47 que se sumaría a otro ya operativo. A más largo plazo, los mandos colombianos consideran que deben disponer de al menos tres de estos antiguos aparatos de transporte transformados en plataformas aéreas artilladas. En estos planes para potenciar el componente aéreo de las Fuerzas Militares también se discutió la incorporación de un número sustancial de aviones ligeros de apoyo táctico del modelo brasileño "Super Tucano" EMB-314. Esta compra podría haber reforzado sustancialmente la capacidad del Estado Mayor para proyectar fuerza a todo el país; una aguda necesidad dada la demanda estratégica de establecer un control efectivo sobre un territorio de las dimensiones y características físicas del colombiano. Esta compra descarriló al encontrar dos obstáculos fundamentales: las noticias sobre la existencia de tramas con conexiones políticas para cobrar comisiones ilegales por el contrato de venta y la abierta oposición de EEUU a que Colombia adquiriese un paquete tan sustancial de equipo militar brasileño que reduciría parcialmente la dependencia estratégica de Bogotá respecto a Washington².

El gobierno canceló la compra de los "Super Tucano", frustrando la primera adquisición importante de aparatos de combate por parte de la Fuerza Aérea de Colombia (FAC) desde los años ochenta³. Por otra parte, se quiere mejorar el nivel de mantenimiento de las flotas de aeronaves de la FAC y el Ejército, que en este momento se sitúa en torno a un 30%. Esta baja operatividad alcanza niveles críticos en la Brigada de Aviación del Ejército, por lo que se considera prioritario mejorar el rendimiento de estos sistemas. El resto de las inversiones previstas son de material menor –comunicaciones, equipos de visión nocturna, etc.– pero fundamental para operaciones de contrainsurgencia. Este plan de desarrollo y modernización debería asegurar una superioridad suficiente a la Fuerza Pública para neutralizar cualquier posible operación de envergadura de la guerrilla y destruir las concentraciones de fuerzas insurgentes y la infraestructura en que se apoyan.

Este programa de reforzamiento militar se enfrenta a varias deficiencias. Existen serias contradicciones entre algunas promesas electorales y las necesidades estratégicas a las que está obligado a hacer frente. El presidente prometió durante su campaña que al final de su mandato se habría abolido el servicio militar obligatorio y las fuerzas armadas serían una institución profesional. Sin embargo, el alto mando no puede prescindir de los soldados conscriptos, al no disponer de fondos para financiar su sustitución por soldados profesionales. Uribe se enfrenta a la disyuntiva de faltar a una de sus promesas electorales con el consiguiente coste en su popularidad o tomar una medida políticamente rentable, pero que puede privar al Ejército de unos recursos humanos imprescindibles. En los programas de adquisiciones previstos, los planes de la administración no enfatizan suficientemente la necesidad urgente de mejorar los medios de protección de las fuerzas gubernamentales. No existen planes para la adquisición de nuevos vehículos blindados que ofrezcan a soldados y policías seguridad en sus desplazamientos a zonas hostiles. Tampoco se ha manifestado la voluntad de intensificar el programa para fortificar las comisarías rurales de policía para mejorar su capacidad de supervivencia y hacer frente a las incursiones de la

² La polémica sobre la compra de los "Super Tucano", las sospechas de comisiones ilegales sobre su adquisición y la posición de EE.UU. en "¿Aviones para qué?", *Semana*, Bogotá, 18/11/2002 y en "El casete de los 'Tucanos'", *Cambio*, Bogotá, 18/11/2002.

³ Más detalles sobre la decisión del Ministerio de Defensa sobre la cancelación de los "Super Tucano" en "Ganó la tesis de E.U.", *El Tiempo*, Bogotá, 18/11/2002.

guerrilla. La ausencia de estas medidas resulta relevante en tanto que la mejora en la protección de fuerzas es fundamental para reducir el número de bajas en el bando gubernamental. Un factor crítico en dos sentidos: debido a que aumenta la moral de combate de las tropas, al ofrecerles más seguridad para operar, y a que reduce el desgaste político de cualquier acción militar disminuyendo las posibles pérdidas humanas. Sin embargo, los planes de la administración Uribe no parecen dar gran importancia a estas consideraciones.

Otro problema básico de los planes de Uribe es que la difícil situación de la economía difícilmente soportará la planeada expansión militar. No hay planes para adquirir equipos costosos, pero la expansión de personal supone poner sobre el terreno un mínimo de 110.000 nuevos soldados y policías. Unas fuerzas que demandarán no sólo salarios sino también equipos y gastos de operaciones. El gasto en seguridad para 2002 sumaba 8,6 billones de pesos (3,06 mil millones de €), equivalentes a un 3,5% del PIB. Este presupuesto deja poco margen para la modernización y crecimiento de las fuerzas en la medida en que sólo el 11% del mismo está destinado a nuevas inversiones. Para financiar su plan de potenciación militar, Uribe decretó el pasado agosto un nuevo impuesto sobre el patrimonio que le proporcionó 2.000 millones de pesos (710.000€) adicionales⁴. Sin embargo, una parte de esta cifra debe cubrir gastos realizados por la Fuerza Pública y la cifra real disponible para impulsar la expansión militar es de sólo 800 millones de pesos (290.000€). Ir más allá de estos magros recursos parece casi imposible para un país cuyo crecimiento económico lleva varios años estancado. Se está recurriendo a soluciones de emergencia para aminorar los costos del crecimiento de las fuerzas armadas y policiales. La reincorporación de agentes de policía ya jubilados es una estratagema de ahorro, puesto que parte de sus emolumentos serán abonados en concepto de pensiones y no con cargo a los presupuestos de defensa y seguridad. Esta clase de medidas sólo supone un ahorro limitado que no altera sustancialmente las restricciones del gobierno para financiar una expansión sostenida de su esfuerzo de guerra. Una escasez de recursos que se hace aún mayor si se toma en consideración la extendida corrupción en la Fuerza Pública que implica un elevado despilfarro de fondos.

Por otra parte, se están soslayando problemas críticos en el funcionamiento del aparato de seguridad cuya solución exigiría una intervención determinante del poder civil para ordenar y articular las relaciones entre los distintos cuerpos y fuerzas que participan en la lucha contrainsurgente. Se echa de menos la toma de medidas para mejorar la coordinación entre Ejército y Policía Nacional, cuya rivalidad ha sido un lastre en el esfuerzo bélico. La llegada a la cúpula policial de un oficial de talante abierto como el general Teodoro Campo abre la posibilidad de mejorar estas difíciles relaciones. Sin embargo, en el otro lado de la ecuación, algunos sectores de la cúpula de las Fuerzas Militares parecen proclives a la supremacía del Ejército dentro del aparato de seguridad. Semejantes planteamientos incrementan las dificultades para establecer una colaboración eficaz entre las Fuerzas Militares y la Policía. Algunos grupos de las fuerzas armadas podrían sentirse tentados a consolidar su preponderancia sobre la policía después de que esta institución ganase protagonismo e independencia gracias al apoyo de Washington durante la administración Samper. En cualquier caso, si el Ejército optase por reafirmar su supremacía a costa de marginar a la Policía Nacional, la cooperación entre ambas instituciones resultaría imposible, con consecuencias extremadamente dañinas a la hora de combatir a la guerrilla.

⁴ Información adicional sobre el destino de los tributos extraordinarios decretados por la administración Uribe para financiar el esfuerzo militar en "Llegó la dolorosa", *Semana*, Bogotá, 2/9/2002.

En este contexto parecen ignorarse problemas importantes sobre el despliegue estratégico de los recursos de seguridad del gobierno. Tanto los efectivos policiales como los militares se concentran en ciertas zonas, dejando enormes espacios en blanco. Los tres departamentos más poblados –Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca– agrupan a más del 49% de los policías (más de 48.000) y casi el 35% de los militares (más de 67.000). Tres zonas que suman menos del 9,5% de la superficie nacional concentran más del 41% de los efectivos de la Fuerza Pública. Ciertamente, existen factores que explican esta concentración. En estos tres departamentos están las tres principales ciudades colombianas –Bogotá, Medellín y Calí–, con una población de 18,7 millones de personas (más del 40% de la población total). Parte del actual despliegue se explica por una combinación de factores estratégicos e institucionales. Las Fuerzas Militares mantienen una fuerte presencia en las grandes ciudades como herencia de su viejo despliegue histórico, su papel en el mantenimiento del orden público y la etapa en que encabezaron el combate contra los intentos del Movimiento 19 de Abril (M-19) de organizar una guerrilla urbana. Por su parte, la densa presencia policial en las tres grandes ciudades responde a su papel protagonista en la lucha antinarcóticos. Esta tendencia cristalizó a mediados de los noventa como consecuencia del proyecto para hacer de la Policía Nacional una fuerza desmilitarizada de orientación urbana. Esta distribución es inadecuada para enfrentar a los grupos armados, particularmente a las FARC. Como cualquier guerrilla cuya orientación estratégica gira en torno al concepto maoísta de guerra popular prolongada, la organización liderada por Marulanda ha apostado por conquistar espacios en las zonas rurales con baja presencia estatal para desde ahí asediar las ciudades. La alta concentración de efectivos de la Fuerza Pública en los centros urbanos crea una ventana de oportunidad para que los insurgentes consoliden su control sobre amplios espacios vacíos desde los que proyectarse a las ciudades.

El actual despliegue policial y militar ofrece oportunidades estratégicas a las FARC. Incluso en la perspectiva de un giro de las operaciones insurgentes hacia las ciudades, la actual distribución de efectivos no parece adecuada. Buena parte de las posibilidades de defender las ciudades contra campañas terroristas depende más de la existencia de un eficiente trabajo de inteligencia que de una densa presencia de efectivos armados. Las posibilidades de frenar una infiltración guerrillera en la periferia urbana descansan en la capacidad de las fuerzas de seguridad para conservar la iniciativa con cadenas de operaciones ofensivas que impidan la aparición de “zonas liberadas” que sirvan de plataformas operativas a los insurgentes para proyectarse sobre las ciudades. Ninguna de estas demandas estratégicas justifica una concentración de efectivos en los tres departamentos mencionados. Sin embargo, ni la administración Uribe, ni la cúpula militar y policial han anunciado ningún esfuerzo para modificar esta situación. Los costes sustanciales de un rediseño explican las reticencias a considerar esta opción. Pero además, no se deben ignorar las resistencias corporativas que generaría el traslado de un volumen sustancial de personal de la Policía Nacional o las Fuerzas Militares desde los centros urbanos a zonas rurales sometidas al hostigamiento guerrillero.

Algunos planes de modernización militar de Uribe parecen prestar una atención menor a algunas necesidades críticas de las fuerzas de seguridad. Dado que con toda seguridad la guerrilla introducirá innovaciones en su repertorio táctico, la Fuerza Pública tendrá que ser muy flexible para adaptarse a ellas. En particular, el giro de parte de las operaciones insurgentes hacia el terreno urbano o la intensificación de las acciones de sabotaje y terrorismo rural demandarán una transformación en la forma de actuar del Ejército y la Policía Nacional. Para responder a estos desafíos será necesario incrementar y diversificar el entrenamiento de soldados y agentes de policía. Sin embargo, los planes de Uribe no parecen incluir un incremento significativo del crédito destinado al adiestramiento. Por el contrario, se ha reducido el período de

formación de policías y militares para desplegar rápidamente nuevas unidades. La duda se plantea al evaluar la eficacia real de estos nuevos efectivos con un adiestramiento reducido.

Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta la escasez crónica de cuadros de la Fuerza Pública, particularmente aguda en las Fuerzas Militares. Los oficiales sólo suman el 5,5% y los suboficiales el 17% del total del personal militar. La proporción es más baja en el Ejército de Tierra: 4% de los oficiales y 14% de los suboficiales⁵. Las cifras resultan particularmente pobres si se tiene en cuenta que la ejecución de una campaña de contrainsurgencia requiere unidades de pequeña entidad de forma flexible y enfatizan la iniciativa individual. Estos rasgos demandan una fuerza altamente profesionalizada, con gran densidad de mandos bajos e intermedios para descentralizar las operaciones. La introducción de soldados profesionales está ayudando a mejorar parcialmente la situación. Su introducción no sólo ha mejorado el nivel de cualificación de la tropa, sino también ha creado una reserva de personal que puede convertirse en la base de donde extraer futuras promociones de suboficiales de excelente calidad seleccionados entre la mejor tropa profesional. En cualquier caso, ésta y otras medidas para resolver la escasez de cuadros de las Fuerzas Militares tardarán un tiempo en tener efecto.

La situación de personal de la Policía Nacional es distinta. En principio, se trata de una fuerza mayoritariamente profesional, hasta el punto de que más del 83% de sus agentes y cuadros son funcionarios. La proporción de mandos –oficiales y suboficiales suman un 53% de los efectivos totales– es superior a la existente en las Fuerzas Militares. El desarrollo inconcluso de un programa de reforma policial ha creado otros problemas. A fin de simplificar y modernizar el escalafón policial, desde mediados de los noventa, se introdujo la categoría de nivel ejecutivo, que engloba a las distintas graduaciones incluidas en la categoría de suboficiales, con una orientación de gestión civil y no de mando militar⁶. La puesta en práctica del proyecto se ha ido dilatando y actualmente conviven dos líneas jerárquicas, la tradicional de corte militar y la de más reciente gestión. Esta dualidad ha complicado y difuminado la cadena de mando policial, creando dificultades adicionales para las operaciones del cuerpo. Está por ver si la introducción de un sistema jerárquico de naturaleza civil resulta eficiente en un escenario como el colombiano, caracterizado por una violencia de media intensidad que exige a la Policía Nacional desarrollar operaciones de contrainsurgencia en un entorno rural. Pese a esta serie de lastres sobre la capacidad operativa de las fuerzas policiales y militares, la nueva administración no ha anunciado medidas concretas para corregirlos. La falta de iniciativas agrava unos problemas que sólo pueden tener solución con un esfuerzo continuado del gobierno.

Por lo que respecta a la reforma del aparato de inteligencia, los planes de Uribe se asemejan a viejas iniciativas fracasadas de otras administraciones. El proyecto estrella es la construcción del Centro Nacional de Inteligencia (CENIT), un organismo coordinador de las operaciones de las seis principales agencias que integran la comunidad de inteligencia: las agencias de los tres Ejércitos, el Departamento de Inteligencia del Comando General de Fuerzas Militares, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Dirección de Inteligencia de la Policía (DIPOL) de la Policía Nacional. La idea recuerda la pretensión de la administración Samper de

⁵ Estas cifras se pueden encontrar en la base de datos “Personal Fuerzas Militares, 2002” del Ministerio de Defensa en Departamento Nacional de Planeación.

⁶ Los pormenores de esta reforma policial están excelentemente explicados en María Victoria Llorente, “Perfil de la policía colombiana” en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (comp.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Ediciones Uniandes-Cerec-Norma, Bogotá 1999, pág. 421.

crear el Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI) como una estructura destinada a integrar todo el esfuerzo de inteligencia. El SINAI nunca llegó a pasar del decreto que lo constituía a la realidad como consecuencia de las querellas entre los distintos servicios de información y el tinte politizado del proyecto⁷.

Diversos factores inducen a pensar que el CENIT no llegará a ser un organismo capaz de coordinar las actividades de inteligencia. Su nacimiento, gestado en el entorno del presidente, ha suscitado algunos temores sobre su politización. Estas reticencias se han incrementado ante la cercanía al proyecto de una figura como el asesor presidencial Pedro Juan Moreno⁸. Este antiguo secretario de Orden Público de Antioquia pasa por ser una de las figuras de máxima confianza de Uribe pese a estar envuelto en una polémica sobre acusaciones que lo vinculan al paramilitarismo. Al margen de la veracidad de estas denuncias, la cercanía de Moreno al proyecto del CENIT ha alimentado dudas en la opinión pública y la clase política sobre una posible falta de compromiso del nuevo organismo de inteligencia con el respeto a los derechos humanos. Este clima enrarecido en torno al proyecto supone un obstáculo para que la nueva agencia se convierta en un mecanismo eficiente para coordinar las actividades de información. Es previsible que los profesionales de inteligencia mantengan reservas frente a una iniciativa que perciben como un esfuerzo proveniente de fuera de los servicios para someterlos a determinados intereses políticos. La rivalidad entre las agencias de información –particularmente las de los tres Ejércitos y la Policía –sigue siendo elevada y la coordinación de estos servicios demandaría construir un mecanismo de coordinación con un grado de solidez institucional y consenso político que parece más allá del nuevo Centro en creación. Todos estos factores prometen conjurarse para condenar al fracaso el intento de convertir al CENIT en un instrumento para racionalizar las actividades de inteligencia. Esto no quiere decir que el Centro sea un organismo irrelevante. El respaldo personal de Uribe a su creación le asegura su supervivencia y relevancia política, ya que es probable que lo utilice como canal para obtener del resto de las agencias de inteligencia la información necesaria para la toma de decisiones. Además, los planes para el desarrollo del Centro incluyen no sólo dotarle de capacidad para desarrollar trabajos de análisis y evaluación de información, sino también equiparle con los medios y el personal necesario para que pueda desarrollar sus propias operaciones.

La administración Uribe parece ignorar otros problemas críticos del aparato de inteligencia. Se mantiene la incapacidad de agilizar el ciclo operativo de las fuerzas de seguridad que va desde la captación y evaluación de la información hasta la ejecución de las acciones militares y policiales orientadas a explotarla. Se consume tal cantidad de tiempo en procesar la información de relevancia táctica que cuando alcanza a las unidades que van a rentabilizarla sobre el terreno habitualmente ha perdido buena parte de su valor. Esta dificultad fue uno de los obstáculos con los que se encontró la ofensiva de las Fuerzas Militares para recuperar la Zona de Distensión controlada por las FARC durante el fallido proceso de paz de la administración Pastrana. La lentitud del aparato de inteligencia para procesar información sobre potenciales blancos dentro del área que estaba siendo recuperada por la Fuerza Pública condujo a que la guerrilla pudiese deslizarse fuera del anillo tejido por el alto mando con escasas bajas. Al mismo tiempo, los recursos económicos para el desarrollo de actividades de inteligencia son uno de los capítulos del presupuesto destinado a la seguridad donde hay problemas de despilfarro y corrupción. La naturaleza clandestina del grueso de las operaciones de información hace que sea difícil determinar el destino final de los

⁷ El texto del decreto de la creación del SINAI con detalles sobre el proyecto en “Decreto N°2.233 de 1995 (diciembre, 21)”, *Diario Oficial*, Año CXXXI, Bogotá, XII/1995, pág. 6.

⁸ Detalles sobre el proyecto del CENIT y el papel de Pedro Juan Moreno en el mismo en “La inteligencia de Uribe”, *Semana*, Bogotá, 5/8/2002.

fondos y aún más complejo evaluar su rentabilidad en términos de relación entre inversión y resultados operativos. La consecuencia de estas deficiencias es que un incremento de los recursos destinados a inteligencia no tiene por qué redundar en un aumento proporcional de la eficacia operacional. El dinero se puede ir por los resquicios de un sistema que no funciona. Pese a que todos estos problemas son tradicionales dentro del aparato de inteligencia colombiano, no parece que haya planes inmediatos para optimizar el procesamiento y la explotación de la inteligencia.

El proyecto de Uribe de animar a la ciudadanía a integrarse en redes de informantes al servicio del Ejército puede resultar poco eficaz. Estos entramados, las Redes de Cooperantes de las Fuerzas Armadas, se construirían sobre grupos de ciudadanos conectados entre sí por teléfonos o radios que a su vez se mantendrían en contacto con unidades militares cercanas. El objetivo sería desarrollar estructuras de vigilancia a lo largo de vías de comunicación, distritos urbanos o extensiones rurales importantes con vistas a suministrar información sobre cualquier actividad sospechosa⁹. Si el presidente tiene éxito en su proyecto de reclutar un millón de informantes, tendrá que resolver cuestiones como la supervisión de estas redes y la gestión del enorme flujo de datos suministrado por ellas. La falta de una comunidad de inteligencia poderosa, profesionalizada y coordinada hará imposible controlar las actividades de los informantes. Tampoco se podrán discriminar los datos correctos suministrados por estas redes de lo que resulten errores o puras “intoxicaciones”. Las dificultades para procesar y diseminar la información harán que muchos datos útiles pierdan vigencia antes de llegar a las unidades operativas. Las redes resultarán vulnerables a la corrupción o la infiltración de insurgentes y paramilitares. Una primera muestra de estas potenciales debilidades se hizo patente tras el descubrimiento de una falsa red de informantes, utilizada para realizar una estafa que exigía un pago por adelantado a aquellos que quisiesen incorporarse a la misma¹⁰. Queda por ver si los miembros de las mencionadas redes mantienen su voluntad de cooperar con ellas frente a la campaña de amenazas y atentados que previsiblemente sufrirán de parte de los actores armados.

La pieza más polémica de la nueva política de seguridad de Uribe es una estrategia de control territorial para frenar la infiltración insurgente y proteger a la población rural de los ataques de la guerrilla. El gobierno quiere crear una fuerza territorial integrada por soldados reclutados entre la población campesina que operarían en sus localidades de residencia colaborando a tiempo parcial con unidades regulares del Ejército y la Policía, al mismo tiempo que residen en sus domicilios y mantienen sus actividades laborales civiles. En teoría, la idea es que estos “soldados campesinos” reciban un entrenamiento básico y operen bajo la supervisión de las fuerzas regulares. Sus cometidos principales serían proporcionar inteligencia y encargarse de la defensa de su localidad frente a una posible incursión guerrillera. La meta de la administración es comenzar la creación de este tipo de milicias buscando sumar 100.000 hombres.

El reclutamiento de “soldados campesinos” ha sido impulsado fundamentalmente desde las Fuerzas Militares. Con estas milicias bajo su control directo, el alto mando ha pretendido dotarse de un instrumento para hacerse cargo de las misiones de seguridad rural y presencia territorial que la Policía Nacional ha desarrollado

⁹ La idea de crear redes de informantes destinadas a cooperar con la Fuerza Pública ha sido empleada en Colombia desde largo tiempo atrás. Una descripción de su empleo a principios de los años 60 como parte del Plan Lazo de las Fuerzas Militares con apoyo estadounidense en Dennis M Rempe, *The Past as Prologue? A History of U.S. Counterinsurgency Policy in Colombia, 1958-66*, Strategic Studies Institute, US Army War College, marzo, 2002, pág. 15 y ss.

¹⁰ “Destapan falsa red de informantes en Caldas”, *El Tiempo*, Bogotá, 20/9/2002.

tradicionalmente. Desde mediados de los años noventa, el Ejército tendió a replegarse a grandes bases, tratando de que sus unidades fuesen menos vulnerables a la guerrilla. En principio, la Policía Nacional se comprometió a mantenerse en la mayoría de los pueblos a través de una extensa red de comisarías rurales. Sin embargo, la guerrilla centró sus ataques sobre los puestos de policía más aislados. Los problemas de coordinación entre Ejército y Policía impidieron prestar el apoyo necesario a las comisarías asediadas por las FARC. El resultado fue un escenario estratégico insostenible para la Policía que se retiró de las zonas más expuestas. En la actualidad, 163 municipios (un 14,7% del total) carecen de presencia policial. El Ejército pretende utilizar a los contingentes de “soldados campesinos” como fuerza de apoyo dentro de una estrategia para recuperar las zonas de donde fue expulsado el gobierno e impermeabilizar otras áreas donde los insurgentes presionan. El proyecto de Política de Defensa y Seguridad Democrática discutido por la administración Uribe prevé que las Fuerzas Militares comiencen a recuperar el terreno en manos de la insurgencia para establecer un sistema de seguridad que otorga un papel clave a los soldados campesinos. Según este esquema, la seguridad de las zonas liberadas de la presencia insurgente sería entregada a la “Fuerza de Seguridad Local”; unas agrupaciones tácticas de la Fuerza Pública. Estos contingentes tendrían como punta de lanza un núcleo de soldados profesionales e incluirían unidades de la Policía Nacional, soldados de reemplazo y soldados de apoyo o “soldados campesinos”. Así, el Ejército asumiría un papel protagonista en el mantenimiento de la seguridad rural, utilizando una fuerza bajo control militar como las milicias campesinas auxiliares para las tareas de control territorial y relegando a la policía a misiones de seguridad ciudadana y un papel subordinado en las operaciones de contrainsurgencia.

La formación de los contingentes de “soldados campesinos” se puso en marcha el pasado octubre. Las brigadas del Ejército han reclutado a los primeros contingentes de campesinos que recibirán dos meses y medio de entrenamiento militar básico para ser desplegados en sus localidades de origen desde mediados de febrero de 2003¹¹. El protagonismo del Ejército en la formación, despliegue y control de las fuerzas territoriales genera incertidumbres. La concentración de las Fuerzas Militares en grandes bases hace que haya destacamentos militares dispersos por las pequeñas aldeas que permitan “encorsetar” a las milicias en formación. Lo más probable es que las actividades de muchos contingentes de fuerzas auxiliares sólo sean supervisadas a distancia a través de comunicaciones vía radio y con visitas periódicas de los mandos militares cercanos. La mayor parte del tiempo, los “soldados campesinos” operarán solos, lo que incrementará su vulnerabilidad a los ataques de la guerrilla y les hará susceptibles de salirse de control desviándose de sus cometidos oficiales. Este escenario puede hacerse particularmente complicado si se tiene en cuenta que paramilitarismo y narcotráfico están asociados en muchas regiones. En consecuencia, las milicias campesinas corren el riesgo de ser infiltradas por grupos criminales que les transformen en instrumentos de “guerra sucia” contra la guerrilla y, al mismo tiempo, en herramientas para proteger los intereses de los narcotraficantes locales. Una alternativa para prevenir estos riesgos sería transferir el control de los “soldados campesinos” a la Policía Nacional. Su extenso despliegue territorial le sitúa en condiciones óptimas para hacerse cargo del control y la supervisión de los destacamentos de fuerzas auxiliares que se constituyan. Sin embargo, el reclutamiento y la formación de las primeras unidades de “soldados campesinos” por las brigadas del Ejército anuncian que su dirección estará en manos de las Fuerzas Militares.

Por último, la estrategia contrainsurgente de Uribe incluye una dimensión política

¹¹ Más detalles sobre la formación de los “soldados campesinos” en “Campesinos al trote marrón...”, *El Tiempo*, Bogotá, 8/ 12/2002.

sobre la base de su pretensión de entablar negociaciones con aquellos grupos armados que deseen abandonar la violencia. En principio, el presidente ha realizado una oferta general de diálogo tanto a las guerrillas izquierdistas de las FARC y el ELN como a los paramilitares de las AUC. Sin embargo, las posibilidades de negociaciones a corto plazo con las FARC parecen nulas. De hecho, tras provocar el descarrilamiento del diálogo con la administración Pastrana el pasado enero, sus discursos políticos y movimientos militares parecen anunciar una escalada bélica más que cualquier iniciativa de paz. En realidad, la propuesta de la administración Uribe parece dirigida a las AUC y el ELN.

En lo que se refiere al movimiento paramilitar, los esfuerzos del gobierno para alcanzar un compromiso de paz con las AUC parecen haber realizado importantes progresos hasta el punto de que sería posible su desmovilización a lo largo del primer semestre de 2003. A finales de noviembre, salieron a la luz pública, a través de los medios de comunicación, los encuentros entre representantes del gobierno y la dirección paramilitar con la intermediación de la jerarquía eclesiástica¹². Casi de forma paralela, la administración Uribe impulsó en el Congreso la reforma de la Ley 418 relativa a la negociación con los actores armados para poder emprender negociaciones con actores violentos carentes de reconocimiento político como las autodefensas. En este contexto, las AUC decretaron un alto el fuego. El anuncio no fue una novedad sustancial en el comportamiento de una organización que había anunciado sucesivas treguas navideñas los tres últimos años. En esta ocasión, el cese el fuego fue presentado como indefinido y enmarcado en una propuesta de disolución de la organización bajo ciertas condiciones que incluían su reconocimiento como actor político y la liberación de sus combatientes presos. La apertura de la negociación política ha revelado las divisiones del movimiento paramilitar. El alto el fuego y las conversaciones con la administración han sido seguidos fundamentalmente por la dirección de las AUC encabezada por Carlos Castaño que controla más de 8.000 hombres. A ellos se han sumado las agrupaciones paramilitares Central Bolívar y Vencedores de Arauca, cuyos 1.500 hombres se habían distanciado de las AUC en el último año¹³. Sólo han quedado fuera del proceso de paz las autodefensas del Metro y Casanare, con unos 1.300 hombres.

El proceso de desmovilización de los paramilitares tendrá que superar importantes obstáculos para culminar con éxito y no generar efectos colaterales de un fuerte potencial desestabilizador. Para empezar, las conversaciones con las AUC chocarán con presiones de grupos pro-derechos humanos y sectores políticos de izquierda que tratarán de evitar una amnistía para los militantes de las autodefensas como parte del proceso de paz y buscarán procesar a aquellos implicados en violaciones de los derechos humanos. Semejantes presiones serán particularmente insistentes en el caso de los principales líderes “paras” como Salvatore Mancuso y Carlos Castaño. Incluso si la administración Uribe decidiese garantizar la inmunidad de este tipo de figuras, la experiencia de Argentina y Chile, donde las organizaciones de derechos humanos han pasado por encima de las amnistías gubernamentales hasta procesar a los militares acusados de delitos de lesa humanidad abre enormes incertidumbres sobre la capacidad del gobierno para asegurar el blindaje legal de los mandos paramilitares reinsertados. La cúpula de las AUC podría estar considerando opciones para resolver este obstáculo. Los rumores sobre un eventual sometimiento voluntario de Carlos Castaño a su extradición a EEUU se podrían explicar por la intención del líder paramilitar de apostar por una salida individual a sus problemas legales, lo que implicaría un acuerdo con la justicia estadounidense para conseguir un trato benevolente a cambio de su colaboración en la lucha antidroga. En cualquier caso,

¹² “Negociación secreta”, *Semana*, Bogotá, 25/11/2002.

¹³ “1.500 ‘paras’ más anuncian que cesarán las hostilidades”, *El Tiempo*, Bogotá, 30/11/2002.

queda por ver si las autoridades colombianas y el gobierno estadounidense disponen de suficiente margen de maniobra como para alcanzar un compromiso de este tipo con una figura que provoca una repulsa generalizada dentro y fuera de Colombia.

Igualmente problemáticos resultan los vínculos que unen a las autodefensas con el narcotráfico a la hora de avanzar hacia la paz. Desde hace dos años, el paramilitarismo ha dado señales de estar dividido respecto a su rechazo o no del tráfico de drogas. Para mejorar la imagen del movimiento, Castaño ha intentado imponer desde la dirección de las AUC un código de comportamiento a los grupos bajo su esfera de influencia que incluye la renuncia al contrabando de drogas como vía de financiación. Frente a estas presiones, sectores de las autodefensas como el Bloque Central Bolívar han reaccionado reafirmando su autonomía y negándose a romper sus conexiones con el narcotráfico. En el contexto de esta fractura, han sido los grupos liderados por Castaño quienes se han sumado a las conversaciones con el gobierno mientras los sectores más asociados con la producción de narcóticos permanecían al margen. Esta división no garantiza que las formaciones paramilitares implicadas en la negociación con la administración Uribe estén libres del contagio del narcotráfico. De hecho, la trayectoria del propio Castaño, que ha mantenido vínculos con los cárteles de Medellín, Cali y el Valle del Norte en distintos momentos, proyecta una sombra de duda sobre la autenticidad de la ruptura con el tráfico de drogas escenificada por las AUC. Lo cierto es que un contagio por el narcotráfico del proceso de desmovilización paramilitar tendría graves consecuencias de seguridad. Ciertos sectores del paramilitarismo podrían estar tentados de utilizar el proceso de paz como una vía para borrar sus antecedentes como narcotraficantes por medio de una amnistía, sin tener la menor voluntad real de abandonar el negocio.

Un tercer obstáculo para la desmovilización paramilitar se vincula a la reinserción de sus más de 11.000 combatientes. Este importante volumen de fuerzas está integrado por jóvenes que perciben un salario relativamente importante de la organización, reciben entrenamiento militar y en muchos casos están implicados en actividades propias de la delincuencia común como el tráfico de narcóticos o el secuestro. En tales circunstancias, la desmovilización tendrá que establecer mecanismos para ofrecer a los ex-combatientes una salida social aceptable que evite su ingreso en la delincuencia común, pero todas las posibles salidas presentan importantes incertidumbres. Si se opta por integrarlos en empleos civiles, parece probable que queden indefensos ante las represalias de los grupos insurgentes por su pasado "para". Resulta difícil imaginar cómo un país con una profunda crisis económica puede ofrecer a jóvenes de baja cualificación, pero con una dilatada experiencia militar, un puesto de trabajo con una remuneración suficientemente atractiva como para evitar que vuelvan a coger las armas. La posibilidad de reintegrar al menos una fracción de estos combatientes en la estructura de seguridad presenta también riesgos importantes, aunque no sería la primera vez que militantes de organizaciones armadas colombianas formen parte de los cuerpos de orden público. Un grupo de antiguos militantes del maoísta Ejército Popular de Liberación (EPL) fue incorporado a las estructuras regionales del DAS tras su reinserción a principios de los años noventa¹⁴. La posibilidad de repetir una experiencia parecida con las organizaciones paramilitares choca con graves problemas. Dadas las dimensiones del movimiento paramilitar, el número de personas a incorporar dentro de los aparatos de seguridad tendría que ser mucho mayor si se pretende que represente una contribución significativa a la reinserción de los antiguos militantes de las autodefensas. Además, como se ha mencionado, el movimiento paramilitar está implicado en abusos contra los derechos humanos y el tráfico de drogas y la incorporación de un número sustancial de sus militantes al aparato de orden público corre el riesgo de traer como consecuencia no

¹⁴ "Paz a tres bandas", El Tiempo, Bogotá, 1/12/2002

deseada la “narcotización” de las estructuras de seguridad y la recuperación entre las fuerzas militares y policiales de una cultura favorable al uso de métodos ilegales en la lucha contrainsurgente, comprometiendo los esfuerzos realizados durante años para depurar y profesionalizar a las instituciones armadas.

Por lo que respecta a las conversaciones con el ELN, la administración Pastrana realizó progresos importantes para su desmovilización. Sin embargo, las conversaciones se estancaron ante la demanda de entregarles una zona desmilitarizada para servir de marco al proceso de paz. Esta exigencia provocó la ruptura de las negociaciones el pasado abril. La debilidad de los “elenos” les ha impedido embarcarse en una estrategia de escalada bélica. El grupo permanece en una posición militar desesperada como consecuencia de haber sufrido golpes demoledores del Ejército y los paramilitares. Aunque las estimaciones de las fuerzas de seguridad cifran sus efectivos entre 3.000 y 4.000 hombres, otros cálculos los reducen a una cifra entre los 1.500 y 2.000 hombres. La situación se ha agravado por las frecuentes deserciones de los “elenos” hacia las FARC o los paramilitares, buscando una salida personal ante lo que consideran el hundimiento irreversible de la organización. En los pasados meses, sectores relevantes de la estructura del ELN en la localidad petrolera de Barrancabermeja (departamento de Santander) parecen haber optado por las Autodefensas. Al mismo tiempo, las FARC han comenzado a desarrollar una agresiva estrategia hacia los frentes “elenos”, particularmente en la zona del oleoducto Caño Limón-Coveñas. Un esfuerzo que busca asegurarles el control de unas áreas claves para estrangular la estructura energética. Por efecto de esta presión, el ELN ha visto cómo algunos de sus frentes eran expulsados de zonas de alto valor estratégico o sencillamente optaban por incorporarse a las FARC. En esta situación de práctica descomposición militar, la dirección insurgente se ha visto obligada a iniciar conversaciones con el gobierno Uribe, que ha mantenido encuentros con representantes del Comando Central (COCE) del ELN en La Habana. Sin embargo, estos contactos quedaron suspendidos a finales del pasado mes de diciembre ante lo que un portavoz de la guerrilla calificó como la naturaleza autoritaria de la nueva administración. En realidad, la ruptura de las conversaciones parece haberse producido a causa de algunas discrepancias sobre los mecanismos para avanzar en el proceso de desmovilización de los militantes “elenos” y los contenidos de la convención nacional, cuya convocatoria se exige como marco para el definitivo abandono de las armas y el ingreso en la política legal. De este modo, se corre el riesgo de que las conversaciones se prolonguen mientras la disgregación del ELN se hace más acusada. De hecho, el número de deserciones y disensiones entre los “elenos” podría llegar a crecer hasta el punto de reducir al mínimo el control efectivo del COCE sobre sus efectivos. En tales circunstancias, se podría alcanzar un punto en que resultaría escasamente significativa la firma de un acuerdo de desmovilización con la dirección “elena”, ya que con anterioridad la inmensa mayoría de sus militantes se habrían pasado a las FARC y a las Autodefensas o bien habrían optado por actuar de forma independiente.

Los avances en las conversaciones con las AUC y el ELN han sido paralelos a una polémica sobre la mecánica para negociar con los grupos violentos. Políticos y analistas se han manifestado a favor de diálogos de paz a escala regional, para que las futuras negociaciones tengan como protagonistas a las autoridades departamentales y a los líderes regionales de los grupos armados¹⁵. En principio, el gobierno central se ha pronunciado contra esta alternativa, aunque su negativa no ha sido categórica. El vicepresidente Santos se manifestó sobre el tema con un “por ahora no”, dejando abierta la posibilidad de que estas conversaciones se desarrollen

¹⁵ “Alternativas de paz”, *Semana*, Bogotá, 2/9/2002 y “Clamor por los diálogos regionales”, *El Tiempo*, Bogotá, 16/9/2002.

en el futuro¹⁶. Semejante posibilidad parece relevante en el contexto de posibles acuerdos de la administración con las AUC y el ELN. Como se sabe, ambas formaciones son estructuras descentralizadas que en la práctica funcionan como coaliciones de grupos implantados en distintas zonas. De cara al futuro, parece verosímil que el gobierno apueste por complementar las conversaciones con las direcciones de ambos grupos abriendo líneas de negociación regionales. Esta estrategia podría permitir desmontar al ELN y las AUC a través de un doble compromiso con las cúpulas y los jefes de zona de cada organización. De este modo, se evitaría que los acuerdos firmados con la dirigencia de ambos grupos quedasen sin efecto sobre el terreno por la decisión de los comandantes de campo “elenos” o paramilitares de actuar de forma independiente. El resultado serían procesos de desmovilización y reinserción más efectivos, con más posibilidades de englobar al conjunto de las militancias de ambas organizaciones, evitando la aparición de facciones disidentes que continúen con la violencia de forma independiente. Los pactos con los comandantes regionales “elenos” o “paras” no tendrían grandes costes políticos dado que estos compromisos podrían ser tejidos de forma discreta y sólo implicarían otorgar a los alzados en armas ventajas personales y, a lo sumo, cuotas de poder a escala municipal o departamental.

El interés del gobierno por avanzar en las conversaciones con las AUC y el ELN responde en buena medida a motivaciones políticas. Una administración como la de Uribe, que ha recibido acusaciones de mantener conexiones con el paramilitarismo, se encuentra en una posición difícil para alcanzar un rápido acuerdo de reinserción con las autodefensas. Un arreglo inmediato suscitaría críticas dentro y fuera del país en relación a la supuesta benevolencia del ejecutivo con los paramilitares. Si las conversaciones con las AUC son paralelas a las del ELN, Uribe no podría ser acusado de favorecer a la extrema derecha. Por el contrario, los acuerdos con las autodefensas podrían entenderse mejor como parte de un esquema de negociación más amplio que incluya al ELN. La búsqueda de un acuerdo simultáneo con “paras” y “elenos” también debe ser vista como una apuesta estratégica. Un compromiso de desmovilización del grueso de las AUC y el ELN reduciría el número de actores armados en el escenario colombiano y la desmovilización paramilitar cerraría un dilema estratégico que ha atezado a los últimos gobiernos. Tradicionalmente, las autoridades han tenido que hacer compatible el combate contra la guerrilla con la desarticulación de las bandas paramilitares. Esta doble demanda ha obligado a repartir unos recursos de seguridad escasos entre dos objetivos distintos. Pero además, los vínculos entre las autodefensas ilegales y algunos miembros de las fuerzas de seguridad han hecho el combate contra el paramilitarismo particularmente desestabilizador para la estrategia de seguridad en la medida que ha exigido purgas entre los cuadros de mandos militares y policiales acusados de colaborar con estas bandas. La desactivación del movimiento paramilitar no sólo permitiría al gobierno concentrar sus recursos defensivos en las FARC, sino también supondría el cierre de un problema de seguridad que ha generado fuertes crisis institucionales en el seno del estamento de seguridad. El resultado sería una simplificación sustancial del escenario estratégico al que debe hacer frente la administración Uribe.

Conviene subrayar que la ejecución de la estrategia de seguridad va a estar dominada por la demanda del presidente Uribe de obtener resultados rápidos en este ámbito. El jefe del Estado ha apostado por cosechar éxitos en la lucha contrainsurgente con vistas a consolidar una popularidad y un prestigio que le permitan impulsar las reformas políticas y económicas que anunció como parte de su programa de gobierno. Unos cambios que están encontrando resistencias entre los grupos políticos tradicionales y los actores sociales. El presidente está presionando a todo el aparato

¹⁶ “Por ahora no”, *El Tiempo*, Bogotá, 30/8/2002.

de seguridad con vistas a obtener triunfos visibles. Sin duda, esta presión estimula una mejora del rendimiento operativo de las fuerzas de seguridad, pero también implica algunos riesgos. Para empezar, fuerza la puesta en práctica de estrategias y programas con excesiva premura, sin tomar las medidas imprescindibles para comprobar su viabilidad y prevenir los riesgos que pueden traer aparejados. Un ejemplo de ello es el plan para reclutar contingentes de “soldados campesinos”. El proyecto de armar milicias rurales en un escenario tan complejo demanda estudios prolongados con el desarrollo de programas pilotos. Sin embargo, no parece que estas medidas hayan sido llevadas a la práctica antes de anunciar la puesta en marcha de la iniciativa. En otro orden de cosas, la obsesión del ejecutivo por obtener éxitos a corto plazo en el ámbito de la seguridad tiende a estimular, en el seno del Ejército y la Policía, la idea de que lo fundamental es conseguir algún resultado que mostrar al margen de su coste. Semejante percepción podría animar a las fuerzas de seguridad a romper las restricciones de derechos humanos impuestas sobre sus operaciones.

La evolución de la política de EEUU hacia Colombia puede tener un impacto significativo sobre el comportamiento de la administración en el ámbito de la seguridad. Desde hace tiempo, Bogotá está recibiendo señales de Washington que indican una menor preocupación por los derechos humanos. Las medidas excepcionales tomadas en su campaña contra el terrorismo tras los atentados del 11-S han sido interpretadas por sectores de la comunidad de defensa colombiana como una señal de que el gobierno estadounidense está dando prioridad a la lucha contra el terrorismo por encima de los derechos humanos. Recientemente, la Casa Blanca solicitó a la administración Uribe la firma de un acuerdo por el cual los soldados norteamericanos destacados en Colombia quedarían exentos de la normativa del Tribunal Penal Internacional¹⁷, lo que ha convencido a muchos funcionarios civiles y militares colombianos de que Washington no está interesado en someter a sus tropas a la legislación humanitaria cuyo cumplimiento ha exigido tradicionalmente al Ejército del país andino¹⁸. En este contexto, a principios del pasado septiembre, la administración Uribe recibió del Departamento de Estado una certificación positiva en materia de derechos humanos, que le permitió acceder a un nuevo paquete de asistencia militar. El resultado de todos estos gestos ha sido un incremento de la percepción de algunos sectores de la administración de que Washington no será tan estricto como en etapas anteriores a la hora de exigir que la lucha contrainsurgente mantenga el respeto a los derechos humanos.

Las opciones estratégicas de las FARC

A la hora de valorar la respuesta de las FARC al recrudecimiento de la campaña contrainsurgente, es necesario señalar que la guerrilla no fue sorprendida por la victoria electoral de Uribe. Se podría decir que se comportó como si le resultara indiferente quién fuese el nuevo inquilino de la Casa de Nariño o incluso prefiriese que la jefatura del Estado la ocupara Uribe, siendo esto último lo más probable. Ideológicamente, el comportamiento de las FARC resulta coherente con la doctrina revolucionaria marxista-leninista que propugna acentuar las contradicciones para lograr el derrocamiento del poder establecido. Parece inconcebible que el grupo insurgente no fuese consciente de los efectos electorales de su campaña militar en los meses previos a los comicios presidenciales de mayo. Por mucho que la dirección de la organización insurgente haya permanecido aislada de la evolución de la coyuntura política, es imposible que no percibiese que su ofensiva, desatada tras la ruptura de las conversaciones de paz con la administración Pastrana, incrementaba el caudal de votos de Uribe. Hay que asumir que las FARC debían prever que probablemente el disidente liberal iba a imponerse en los comicios. Tampoco cabe suponer que hayan

¹⁷ “EU insiste en inmunidad”, *El Tiempo*, Bogotá, 24/9/2002.

¹⁸ “EU certifica a militares”, *El Tiempo*, Bogotá, 10/9/2002.

sido sorprendidos por el tipo de política contrainsurgente impulsada por el nuevo presidente en la medida que fueron el primer objetivo de la estrategia de seguridad de Uribe durante su etapa como gobernador de Antioquia entre 1995 y 1997. Es de suponer que la guerrilla conocía en términos generales a qué desafío político-militar se enfrentaba con la llegada de Uribe y debía contar con opciones estratégicas al respecto.

La polarización del escenario político implícita en el triunfo electoral de Uribe podía reportarle a las FARC beneficios a corto plazo. La agudización del conflicto con el Estado permitía a la guerrilla recuperar la base política y social que había ido perdiendo. La política de apaciguamiento a los insurgentes de la administración Pastrana había tenido el efecto indirecto de generar entre sectores intelectuales próximos a la guerrilla serias dudas sobre la lógica de mantener la actividad armada cuando el Estado ofrecía facilidades excepcionales para la reinserción a la actividad política legal. Sin embargo, el triunfo electoral de Uribe, con su aureola de candidato de ultraderecha, ha reforzado, en los mismos círculos, la legitimidad de la lucha armada contra el Estado. En consecuencia, las FARC están en condiciones de volver a encontrar un apoyo cerrado en estos sectores, un reforzamiento de la base política que resulta importante para una insurgencia obligada a conservar los mínimos apoyos sociales que mantiene para postularse como defensora de los intereses populares y posicionarse como interlocutor político frente a las autoridades.

La polarización del escenario político a más largo plazo, desde la óptica de las FARC, crea las condiciones para el logro de una victoria decisiva sobre el Estado. La guerrilla considera que si es capaz de prevalecer frente a lo que considera una administración de la derecha militarista convencerá definitivamente a la elite y a la opinión pública de que es imposible una victoria del Estado por las armas y creará las condiciones para negociar con las autoridades desde una posición de ventaja. El anuncio de las FARC de que únicamente se avendrán a negociar con el nuevo presidente si éste acepta crear una zona desmilitarizada del tamaño de dos departamentos como marco para las conversaciones se debe enmarcar dentro de esta visión estratégica. La guerrilla sabe que actualmente no tiene ninguna posibilidad de obtener semejantes concesiones. Con estas exigencias, los insurgentes han confirmado su voluntad de apostar por la vía militar para quebrar la resistencia de los sectores más conservadores agrupados en torno al presidente y crear un nuevo escenario político donde un gobierno menos “duro” se avenga a realizar concesiones de gran calibre.

Con vistas a estos objetivos, las FARC desarrollan una estrategia de largo plazo cuyos orígenes se sitúan en la ruptura de las negociaciones con Pastrana. Después del final de las conversaciones, la guerrilla desarrolló una campaña de terrorismo urbano y sabotaje económico. En meses posteriores, sus operaciones cambiaron de orientación y se centraron en acciones menos visibles para recuperar el control de áreas estratégicas: operaciones guerrilleras en la región de Urabá (departamentos de Antioquia y Córdoba), la línea de costa del Pacífico (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño), la frontera con Ecuador y Perú (Putumayo), los corredores hacia la frontera con Venezuela (Norte Santander, Arauca y Casanare) y el curso medio del río Magdalena (Santander y Boyacá). Estas regiones tienen un alto valor estratégico por ser fuente de recursos (plantaciones de narcocultivos o actividades económicas susceptibles de ser sometidas a extorsión) o servir como canales de contrabando para exportar droga e introducir armamento. El esfuerzo de las FARC para recuperar estas áreas busca consolidar las fuentes de recursos y las líneas de apoyo logístico necesarias para sostener una futura escalada bélica. Hasta el momento, la guerrilla ha tenido relativo éxito en esta tarea y ha demostrado una capacidad bélica superior a las AUC, con lo que ha podido infligirles graves pérdidas y recuperar presencia en las citadas zonas estratégicas.

Mientras avanzan en este proceso de consolidación de una retaguardia estratégica, existen indicios de que las FARC prevén una escalada bélica basada en la introducción de novedades en su comportamiento militar. Se está haciendo visible un giro en el tipo de objetivos preferentes de las acciones guerrilleras. Los insurgentes habían priorizado el desarrollo de operaciones contra las fuerzas armadas, pero estos ataques se han hecho más difíciles a medida que el Ejército mejora su capacidad operativa y los rendimientos políticos de estas acciones resultan limitados. Las FARC han sido incapaces de forzar la excarcelación de 300 de sus militantes en manos del gobierno a cambio de varios centenares de policías y militares capturados en los últimos años. Como alternativa, la guerrilla apuesta por presionar directamente a la elite política con atentados y secuestros contra miembros destacados de la misma. Éste ha sido el sentido del secuestro del senador Eduardo Gechen Turbay o de la candidata presidencial Ingrid Betancourt en enero de 2002. Lo mismo se puede decir del rapto de doce diputados del congreso regional del Valle del Cauca en Cali en abril. Este tipo de acciones contra figuras de alta relevancia política regional o nacional tenderá a intensificarse en el futuro.

Dentro de este incremento de la presión militar contra la elite política, se deben enmarcar los repetidos intentos de asesinar al candidato y luego presidente Uribe. La dirección de las FARC es consciente del papel político clave del jefe de Estado, no sólo por su posición institucional, sino también por su capacidad personal para congregar el respaldo de la sociedad tras una política de firmeza frente a la guerrilla. La eliminación física del presidente ha sido y continuará siendo un objetivo en el que los insurgentes invertirán un importante volumen de recursos. Los riesgos a los que se enfrenta Uribe se evidenciaron nuevamente a mediados de diciembre tras hacerse necesario alterar el rumbo de la caravana que lo trasladaba durante una visita a Medellín¹⁹. Dadas las dificultades de alcanzar al jefe de Estado también es probable que incluyan entre sus objetivos prioritarios a miembros de su entorno familiar más cercano.

Las FARC también centran sus operaciones en la demolición de la frágil presencia del Estado en las zonas rurales. La guerrilla emitió un comunicado el pasado junio en el que amenazaba con asesinar o secuestrar a los alcaldes y otros funcionarios municipales de todo el país a menos que renunciasen a sus cargos. Semejante ultimátum –seguido del asesinato y rapto de algunos responsables municipales y familiares cercanos– abrió una grave crisis en la administración local. Un número de funcionarios municipales ha renunciado, como 26 alcaldes del departamento de Cauca a lo largo del pasado julio. En otros casos, 11 alcaldes de Bolívar, los mandatarios locales se refugiaron en la capital departamental desde donde tratan de administrar sus demarcaciones a distancia. Finalmente, en un número de municipios indeterminado, las autoridades han sido cooptadas por las FARC. Es imposible determinar el número de localidades donde esto ha sucedido; pero como referencia baste señalar que en 163 municipios no actúa la Policía Nacional, con lo que los grupos armados se mueven en dichas zonas con total impunidad. De cara al futuro, el colapso de la administración municipal tenderá a agravarse. El Estado carece de recursos para ofrecer una razonable garantía de seguridad a los funcionarios y alcaldes de los 1.108 municipios. En consecuencia, el incremento de las acciones terroristas de las FARC colocará a muchos municipios en la disyuntiva de paralizar su actividad o someterse a los dictados de la guerrilla. El resultado será una extensión del desgobierno, el caos y la violencia.

Dentro del giro estratégico de las FARC, es previsible una intensificación de los

¹⁹ “Uribe cambia agenda por presunto ataque”, *El Tiempo*, Bogotá, 12/12/2002.

ataques contra objetivos de valor económico. Desde años anteriores, los insurgentes han intensificado sus acciones de sabotaje contra infraestructuras viales, instalaciones de canalización de agua, redes de transmisión de electricidad y tramos del sistema de oleoductos y gaseoductos. Entre 1999 y 2001, el número de ataques anuales contra la red de canalización de hidrocarburos pasó de 128 a 260. Los atentados contra la red eléctrica escalaron de 244 en 1999 a 448 en 2000, estabilizándose en 254 en 2001. En el mismo periodo, el número de puentes destruidos pasó de 2 a 31. Existen sólidas razones para afirmar que esta demolición de las infraestructuras se intensificará en el futuro. Se trata de objetivos relativamente fáciles de destruir sin asumir grandes riesgos (el oleoducto Caño Limón-Coveñas, por donde circula el grueso de las exportaciones petrolíferas, mide cerca de 800 kms., en un terreno accidentado de difícil control). El número de puentes, túneles, antenas de comunicaciones o pilones de energía eléctrica es de tal magnitud que resulta imposible asignar fuerzas de protección para todos. El sabotaje económico proporciona importantes rendimientos estratégicos a los insurgentes. La quiebra de la economía reduce los recursos del Estado para sostener la guerra. Los ataques contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas, el año pasado, provocaron la pérdida de regalías por valor de 81 millones de dólares. Las acciones contra las infraestructuras deterioran el rendimiento del aparato productivo creando malestar social en un país atosigado por un desempleo superior al 18% y cuyo ingreso per capita al final de 2002 equivaldrá al de 1993. Este deterioro social tiende a crear un clima popular más receptivo al mensaje de la guerrilla y facilita los esfuerzos de las FARC por reclutar nuevos militantes. Los atentados sobre la infraestructura vial y energética crean una sensación de caos y desgobierno entre la opinión pública que puede deteriorar la imagen del presidente y hace flaquear el respaldo popular a su política de firmeza frente a la insurgencia. Como consecuencia de todo ello, es seguro que las FARC apostarán por recrudescer sus ataques contra la economía.

Las FARC están preparándose para escalar sus operaciones urbanas en lo que puede ser uno de los giros más sustanciales del conflicto en los próximos meses. Hasta ahora, la guerrilla ha tenido su centro de gravedad en las áreas rurales. Los insurgentes han explotado las zonas campesinas tanto para reclutar el grueso de sus militantes como para captar buena parte de sus recursos financieros a través del secuestro, la extorsión o el narcotráfico y la gran mayoría de sus operaciones han tenido como escenario el campo. Sin embargo, varios factores les incentivan a intensificar sus acciones en las ciudades. Por un lado, la estrategia de seguridad de Uribe promete incrementar la presión sobre la guerrilla en áreas rurales, empujando a la guerrilla a trasladar parte de sus operaciones a las ciudades. Por otro, el respaldo al presidente proviene especialmente de las clases medias urbanas, y presionar a estos sectores permite debilitar al ejecutivo. Además, cualquier acción urbana tiene una alta visibilidad, con gran repercusión a escala nacional e internacional. El terreno urbano, densamente poblado de civiles, impone fuertes restricciones al Ejército para emplear su armamento pesado y deja a las fuerzas gubernamentales sin su principal ventaja en el combate con la guerrilla. La combinación de todos estos elementos convierte la urbanización del conflicto en una apuesta atractiva para las FARC.

Para ingresar en las ciudades, las FARC tienen dos alternativas fundamentales: lanzar operaciones urbanas semiconvencionales semejantes a las del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador a finales de los años ochenta²⁰ (este tipo de acciones incluiría la toma de barrios periféricos por parte de columnas guerrilleras organizadas militarmente que tratarían de defender el terreno ocupado a

²⁰ Detalles sobre las operaciones urbanas del FMLN en José A. Moroni Bracamonte y David E. Spencer, *Strategy and Tactics of the Salvadorean FMLN Guerrillas. Last Battle of the Cold War, Blueprint for Future Conflicts*, Praeger, Westport, 1995, pág. 115 y ss.

las fuerzas gubernamentales durante el mayor tiempo posible) y también sería concebible el despliegue de campañas de terrorismo urbano inspiradas en la estrategia de Sendero Luminoso en Lima entre 1988 y 1992²¹. En este caso, se trataría de cadenas sostenidas de atentados contra las instituciones del Estado, las fuerzas armadas y sectores sociales considerados privilegiados. Estas acciones deberían contribuir a sembrar una sensación de pánico, hundir el prestigio del gobierno y “ablandar” la voluntad de resistencia de la sociedad. En los últimos tiempos, las FARC han tomado posiciones con vistas a desarrollar cualquiera de estas dos alternativas militares en las tres principales ciudades: Bogotá, Medellín y Cali. Lo más probable es que apuesten por una combinación de ambas tratando de integrar operaciones semiconvencionales y acciones terroristas para obtener las máximas ventajas estratégicas.

Las FARC disponen de una estructura de milicias urbanas particularmente activas en Bogotá, Medellín y Cali. Según distintas fuentes, en los últimos tiempos, estas formaciones están sosteniendo duros choques con grupos paramilitares en estas ciudades. Estos enfrentamientos, materializados en espirales de acciones terroristas de uno y otro signo, están orientados a consolidar o conservar el control insurgente sobre ciertos barrios en lo que podría ser el prólogo de una campaña de operaciones urbanas a gran escala. De hecho, esta fase de preparación buscaría construir santuarios de la guerrilla dentro del entramado urbano que puedan cumplir el papel de retaguardia estratégica a la hora de lanzar operaciones contra el resto de la ciudad.

El desarrollo de operaciones semiconvencionales en terreno urbano parece una alternativa factible en ciudades como Cali, Medellín y Bogotá. La guerrilla cuenta con redes de milicias en ciertos sectores urbanos y mantiene unidades importantes en la periferia. Los insurgentes tratan de consolidar su control sobre pasillos estratégicos para introducir un volumen de fuerzas significativo en el interior de las ciudades. La situación es más grave en Medellín, donde hay una densa presencia de milicias de las FARC. Estas redes habrían establecido un sólido control en algunos distritos periféricos para desarrollar algunas obras de ingeniería militar rudimentarias, como sistemas de túneles y fortificaciones, semejantes a las que en su momento utilizó el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Este tipo de construcciones sería una herencia de los vínculos mantenidos por las FARC con la guerrilla salvadoreña durante los años ochenta, cuando algunos de sus dirigentes visitaron Colombia en un proceso que implicó el intercambio de experiencias tácticas. Todo esto induce a pensar que Medellín es la ciudad más madura para que las FARC intenten a corto plazo la ocupación de un barrio, lo que asestaría un golpe demoledor al prestigio de Uribe y agigantaría la imagen de la guerrilla dentro y fuera del país. En este sentido, resulta significativa la batalla por la Comuna 13 desarrollada el pasado septiembre, cuando las fuerzas de seguridad trataron de reafirmar su control sobre un distrito con fuerte presencia del ELN y de un grupo de milicias locales conocidas como Comandos Armados del Pueblo (CAP). Los duros combates urbanos, con considerables bajas entre las fuerzas de seguridad y numerosas víctimas civiles, podrían ser un prólogo menor de una operación a gran escala de las FARC en la periferia de Medellín.

Lo más probable es que las FARC intensifiquen la presión militar sobre Bogotá con una campaña de terrorismo urbano. Tres factores inducen a pensar que escogerán esta alternativa para hacer notar su presencia en la capital. Primero, el Ejército mantiene un fuerte despliegue en el interior de la ciudad y su periferia, lo que supone

²¹ Una excelente descripción de la campaña de terrorismo urbano de Sendero Luminoso en Lima en Michael L. Smith, "Shining Path's Urban Strategy: Ate Vitarte" en Scott Palmer, *Shining Path of Peru*, Hurst and Company, Londres, 1992, pp. 127 y ss.

un fuerte obstáculo para el lanzamiento de operaciones urbanas semiconvencionales como la toma de un distrito u otras acciones que demanden una cierta concentración de efectivos. Segundo, la capital, como cualquier metrópoli de un país en vías de desarrollo, ofrece un terreno apto para una campaña terrorista al contar con una urbanización desordenada, un deficiente equipamiento de servicios públicos, un control desigual de las autoridades públicas y, al mismo tiempo, concentra un enorme número de blancos atractivos para los atentados. Finalmente, el papel de Bogotá como centro político y económico le convierte en un campo de batalla crítico para el desarrollo del conflicto. La guerrilla debe hacer sentir su fuerza en la capital si quiere presionar a sectores críticos de la opinión pública y ganar notoriedad internacional.

Durante los últimos años, las FARC se han esforzado en mejorar su capacidad técnica en terrorismo urbano mediante el intercambio de experiencias con grupos como el Ejército Rojo Japonés, ETA o el IRA²². Los atentados del pasado 7 de agosto contra el Palacio de Nariño y un barrio en el Norte de Bogotá evidenciaron sus avances y demostraron una abrumadora combinación de pericia técnica, capacidad logística y voluntad de destrucción. La guerrilla fue capaz de construir en plena ciudad rampas para lanzar 120 granadas de mortero de 120 mm. y si bien sólo dispararon un 10% de sus proyectiles, provocaron 21 muertos²³. La operación puso de manifiesto que las FARC han encontrado soluciones para evitar la tradicional permeabilidad de sus estructuras por las fuerzas de seguridad en Bogotá²⁴. Estos ataques fueron organizados por comandos que entraron en la ciudad, ejecutaron la acción y volvieron al campo. La capacidad para infiltrar unidades en la capital y después huir asegura a las FARC una vía para cometer atentados espectaculares e incrementar el hostigamiento contra la elite política y económica bogotana. El desarrollo de una campaña sostenida de terrorismo, susceptible de generar una crisis política en el país, exigirá a la guerrilla la consolidación y el desarrollo de una estructura clandestina permanente, que será una tarea difícil al demandar el desarrollo de una cultura organizativa distinta, sostenida por militantes profesionalizados, muy motivados y capaces de operar permanentemente en terreno urbano. Cabe recordar que, a finales de los años ochenta, el Cártel de Medellín construyó una estructura clandestina de terrorismo urbano de una eficiencia demoledora. En este sentido, no hay razones para pensar que las FARC no vayan a ser capaces de desarrollar con éxito una experiencia similar en la capital.

Un último factor a considerar dentro de las opciones estratégicas de las FARC para responder a la estrategia de la administración Uribe es su capacidad futura para adquirir equipo pesado, en particular misiles superficie-aire portátiles (MANPADS). Las alternativas militares de la guerrilla siguen determinadas por su carencia de armamento de apoyo para desafiar a las fuerzas militares en campo abierto, más allá de los estrechos periodos de tiempo en los que los rebeldes gozan de las ventajas de la sorpresa. El factor clave que coloca a los insurgentes en una posición militar de inferioridad son los medios aéreos de las fuerzas armadas. La capacidad de ataque al suelo de los aviones “fantasma” AC-47 y los helicópteros UH-60 “Arpia” sumada al potencial de helitransporte de la flota de UH-60 de versión utilitaria, UH-1N Huey II y Mi-17 han otorgado al alto mando la capacidad de proyectar fuerza de forma

²² Algunos detalles de los contactos de las FARC con el IRA, ETA y otros grupos terroristas en “Global Networking Trading in Terror?”, *Time*, 3/9/2001 y “La IRA de las FARC”, *Semana*, Bogotá, 19/8/2001. Sobre los vínculos con el Ejército Rojo Japonés, “Japan”, *Jane’s World Insurgency and Terrorism*, Jane’s Information Group, Coulsdon, N°1, enero 1998.

²³ Algunas especificaciones técnicas y detalles de los artefactos utilizados en los atentados del 7 de agosto en “Cambio de mando”, *Semana*, Bogotá, 12/8/2002.

²⁴ Los cambios recientes en las estructuras urbanas de las FARC en Jeremy McDermott, “FARC Gives Notice of an Urban Campaign”, *Janes’s Intelligence Review*, Coulsdon, Vol. 14, N°9, septiembre, 2002

demoledora en cualquier región del país. El resultado de esta mejora de movilidad, unido a una inteligencia electrónica de mayor calidad, frenó la escalada militar iniciada por las FARC con la puesta en práctica de su doctrina “Nueva Forma de Operar” (NFO), con los éxitos insurgentes de Las Delicias, El Billar o cerro Patascoy en la segunda mitad de los años noventa²⁵. El bloqueo de la estrategia de las FARC –que ha incentivado a los insurgentes a trasladar el conflicto a las zonas urbanas– descansa en la superioridad aérea de las fuerzas gubernamentales. Si la guerrilla se hiciese con recursos suficientes como para poner en cuestión el monopolio aéreo del alto mando, el escenario de seguridad podría sufrir una alteración importante. Aquí entra en juego el interés de las FARC por hacerse con el mayor número posible de MANPADS. Un número suficiente de estas armas podría dar a los insurgentes la capacidad de sostener sistemáticas operaciones antiaéreas, reducir la ventaja estratégica del gobierno y permitir a los insurgentes la reanudación de las operaciones de corte semiconvencional, propias de la NFO. Pero incluso si las FARC sólo llegan a disponer de un pequeño número de misiles, el derribo de una aeronave mediante un único proyectil podría desencadenar dos consecuencias críticas. De forma inmediata, las fuerzas militares se verían obligadas a paralizar sus operaciones aéreas a consecuencia del shock psicológico y la incertidumbre táctica generada por la súbita capacidad de las FARC para interceptar el tráfico aéreo hasta una altura de 5.000 metros. A más largo plazo, el alto mando tendría que rediseñar sus operaciones aéreas, reentrenar a sus pilotos y adquirir sistemas de contramedidas para enfrentar la nueva amenaza. La consecuencia última de esta alteración de las operaciones aéreas del Ejército y la FAC sería la apertura de una ventana de oportunidad estratégica que la guerrilla podría rentabilizar aprovechando el debilitamiento de la capacidad bélica gubernamental para lanzar operaciones de envergadura.

Los insurgentes colombianos ya disponen de un cierto stock de este tipo de sistemas, incluyendo SA-14 y SA-16 de fabricación rusa y un pequeño número de Redeye estadounidenses²⁶. En cualquier caso, las FARC parecen decididas a abstenerse de emplearlos hasta el momento²⁷, una decisión que obedece a varios factores. Primero, dispone de pocas de estas armas, por lo que la dirección guerrillera puede desear reservarlas para un momento crítico. Su introducción en el campo de batalla implicaría una escalada que los insurgentes deben estar en condiciones de sostener, a riesgo de que la reacción del alto mando con apoyo norteamericano les desborde. Los incentivos de las FARC para recurrir al uso de misiles tierra-aire crecerán si los insurgentes pueden incrementar su stock hasta una cifra estratégicamente relevante. Con mayor cantidad de sistemas antiaéreos, la guerrilla podría consumir un número de proyectiles en el entrenamiento de sus operadores de misiles además de contar con reservas para que posibles fallos y lanzamientos erróneos no le priven de medios de defensa contra aeronaves en coyunturas estratégicas claves. Un arsenal suficiente de MANPADS aseguraría a la guerrilla la capacidad de desarrollar una campaña de interdicción aérea, que supondría un golpe estratégico al gobierno. Las mayores o menores posibilidades de las FARC para incrementar sus recursos de defensa antiaérea en los próximos tiempos jugarán un papel relevante en la evolución de

²⁵ La descripción de las tácticas empleadas por las FARC en la Nueva Forma de Operar en David Spencer, “A Lesson for Colombia”, *Jane's Intelligence Review*, Coulsdon, Vol. 9, N°10, octubre 1997. Es excelente el trabajo de Thomas Marks, *Colombian Army Adaptation to FARC Insurgency*, Strategic Studies Institute, US Army War College, enero, 2002.

²⁶ Más información sobre la adquisición de misiles tierra-aire por las FARC en “Los misiles de las FARC”, *Semana*, Bogotá, 6/9/1999.

²⁷ Existen rumores de intentos de lanzamientos de misiles contra helicópteros de las fuerzas armadas; pero las noticias inducen a pensar que son ensayos con lanzacohetes convencionales utilizados como arma antiaérea y no MANPADS. Consultar “Militares denuncian FARC atacó helicóptero con misil tierra-aire”, *Efe*, 20/1/2000.

conflicto.

Las posibilidades de que la guerrilla adquiera más misiles tierra-aire aumentan. Pese a los esfuerzos estadounidenses por controlar la proliferación de MANPADS en el mercado negro, la disponibilidad de estas armas puede incrementarse en el futuro²⁸ como consecuencia de la existencia de compañías de defensa y gobiernos capaces de manufacturar estos sistemas y que están dispuestos a implicarse en transferencias ilegales por motivos económicos o estratégicos (una larga lista de actores que incluiría desde empresas de armamento de Europa del Este en dificultades económicas hasta Estados renegados como Corea del Norte) y el desarrollo de procesos de paz en algunos conflictos regionales que prometen generar importantes excedentes de misiles tierra-aire, disponibles en el mercado clandestino. Éste sería el caso de un acuerdo de paz en Sri Lanka, que conduzca a una reducción del armamento de los Tigres de Liberación del Elam Tamil (LTTE)²⁹, un grupo famoso por sus contactos en el mercado internacional de armas y el uso de armamento pesado en sus operaciones.

Incluso si las FARC consiguen un número sustancial de misiles, no conviene minusvalorar las dificultades para desarrollar una capacidad de defensa antiaérea e integrarla en sus operaciones. Existen problemas técnicos asociados al empleo de MANPADS que los insurgentes deben resolver si quieren que estos sistemas rindan los resultados estratégicos esperados. Es fundamental disponer de una infraestructura de almacenamiento adecuada para conservar las armas en la proximidad de las unidades tácticas en condiciones óptimas. Es necesario adiestrar a un número relevante de operadores, lo cual demanda disponer de equipos de simulación y áreas seguras de entrenamiento. Incluso si los insurgentes llegasen a contar con estos recursos y pudiesen desarrollar una capacidad de defensa antiaérea relevante, ello no garantizaría automáticamente su superioridad sobre las fuerzas regulares. El ejemplo del FMLN es muy relevante. Con la excepción de la “Contra” nicaragüense, el FMLN ha sido el único grupo armado latinoamericano que tuvo misiles tierra-aire y los empleó sistemáticamente en sus operaciones.³⁰ La capacidad antiaérea proporcionó a los rebeldes una ventaja sustancial en su enfrentamiento con las fuerzas armadas salvadoreñas, pero finalmente resultó insuficiente para invertir el balance de fuerzas en el conflicto y colocar a los insurgentes en condiciones de ganarlo. Dos factores explican los magros resultados estratégicos alcanzados con el empleo sistemático de MANPADS por los insurgentes. Los misiles desplegados por el FMLN –similares a los adquiridos por las FARC– fueron menos eficientes de lo previsto y alcanzaron una ratio de aciertos de casi un derribo por diez lanzamientos. Superada la primera sorpresa, la aviación militar salvadoreña se equipó con contramedidas adecuadas y modificó sus patrones de operaciones reduciendo sustancialmente los riesgos de sus aparatos y recuperando buena parte de su eficacia operativa. Si se tiene en cuenta que el FMLN contó con las mejores condiciones para desarrollar su capacidad de defensa antiaérea, por el apoyo de Cuba y Nicaragua, se puede deducir que en el peor de los casos las FARC nunca llegarán a disponer de una capacidad semejante para distorsionar las operaciones aéreas de la Fuerza Pública colombiana. El empleo de MANPADS por los insurgentes colombianos puede suponer una alteración relevante en el curso de las operaciones bélicas e incluso generar un escenario político-estratégico que ofrezca a las FARC la oportunidad de negociar con el gobierno en una posición de ventaja; pero por sí misma será insuficiente para alterar el equilibrio de

²⁸ La tendencia a un incremento de la disponibilidad de misiles tierra-aire en Thomas B. Hunter, “The Proliferation of MANPADS”, *Jane`s Intelligence Review*, Coulsdon, Vol. 13, N°9, septiembre, 2001.

²⁹ Un excelente análisis sobre el arsenal a disposición del LTTE en Rohan Gunaratna, “LTTE Adopts Heavy Artillery”, *Jane`s Intelligence Review*, Coulsdon, Vol. 13, N°6, junio, 2001.

³⁰ Más información sobre el empleo de misiles por el FMLN en José Ángel Moroni Bracamonte y David E. Spencer, *Strategy and Tactics of the Salvadorean ...*, pág. 149 y 150.

fuerzas entre guerrilla y fuerzas militares hasta el punto de hacer verosímil una victoria militar insurgente.

Al margen del posible empleo de misiles tierra-aire, el resto de las innovaciones tácticas de las FARC están más asociadas a cambios en el tipo de blancos o en el escenario de sus acciones, para incrementar los costes humanos del conflicto. Éste es el sentido de intensificar las acciones contra los miembros de la elite social, atacar contra los funcionarios públicos o escalar los ataques contra la infraestructura para agravar la crisis económica. Los previsibles cambios en el comportamiento bélico de las FARC no buscan destruir el aparato militar estatal, sino demostrar la incapacidad del gobierno para garantizar la seguridad, crear una sensación de caos y erosionar la voluntad de la opinión pública para respaldar la lucha contraterrorista. Las mencionadas opciones estratégicas representan un reconocimiento implícito por la dirección de las FARC de que la organización no está en condiciones de desafiar abiertamente la preponderancia militar del Estado y aún menos de plantearse la toma del poder por las armas. En estas circunstancias, prefieren centrarse en quebrar la voluntad de resistencia del gobierno y la sociedad forzándoles a negociar, desde una posición de debilidad, la entrega de porciones sustanciales de poder. Las acciones de la guerrilla se orientan más a afectar los reflejos psicológicos que los recursos materiales del Estado. Este tipo de estrategia entraña riesgos importantes para los rebeldes, puesto que los efectos psicológicos de una escalada terrorista son difíciles de prever. Pueden amedrentar a la población civil y sus gobernantes empujándoles a ceder a las demandas rebeldes, pero también es factible que la presión militar estimule un sentimiento de rechazo en la población que termine por crear un entorno social hostil para la guerrilla, generando las condiciones para su definitivo aplastamiento por las fuerzas de seguridad. Para un grupo insurgente, una escalada terrorista equivale a entrar en un juego estratégico de alto riesgo que puede acercarle al poder, pero también conducirle a la derrota.

Junto a estas incertidumbres estratégicas, las perspectivas militares de las FARC permanecen lastradas por una serie de factores que tienden a debilitarlas. La guerrilla tiene problemas crecientes para reclutar nuevos militantes. La disminución de la población rural, producto de la emigración del campo a la ciudad, genera crecientes problemas a los insurgentes para captar el número de jóvenes necesarios para avanzar en sus planes de expansión militar. Este cuello de botella demográfico explicaría en buena medida la tendencia del grupo armado a reclutar cada vez más a jóvenes menores como combatientes. Las FARC sufren una falta crónica de cuadros medios de formación política adecuada, lo que crea enormes dificultades a su dirección para mantener la cohesión política y la unidad de acción de una organización dispersa en una geografía accidentada. La prioridad de las FARC para obtener la excarcelación de sus militantes a cambio de la liberación de una serie de políticos y militares secuestrados está directamente relacionada con el interés de los insurgentes por recuperar un cierto número de mandos medios para reforzar los segmentos más débiles de la organización y utilizarlos como punto de apoyo en la creación de nuevas unidades guerrilleras. Su fragilidad interna se ha incrementado por la falta de formación política existente en sus filas. Esta debilidad ideológica ha reducido la moral de combate de los escalones más bajos, estimulando la aparición de problemas de disciplina. En los últimos tiempos, el número de desertiones se ha incrementado en las FARC hasta unas cifras nunca vistas. La ausencia de sólidas convicciones políticas es un fenómeno particularmente disolvente para una insurgencia cuyas principales fuentes de financiación son actividades rayanas en la delincuencia común, como el secuestro y el narcotráfico. La práctica sistemática de estas actividades criminales, combinadas con la ausencia de sólidas convicciones entre la militancia, ha originado una serie de casos de corrupción que la dirección de las FARC ha castigado ejecutando a los supuestos culpables, pero que aún así no ha conseguido atajar.

La falta de motivación ideológica de los militantes tendrá una relevancia estratégica crítica si los insurgentes optan por intensificar sus operaciones urbanas. Mientras un grupo armado opera en un ambiente rural, el control de la organización sobre sus militantes es total en la medida que dependen de ella para satisfacer la práctica totalidad de sus necesidades, desde la alimentación hasta las relaciones sociales o el acceso a información sobre la vida fuera del grupo revolucionario. En tales circunstancias, el grupo puede estar integrado por combatientes con frágil formación política, puesto que el margen de maniobra independiente de los individuos es mínimo y los recursos de la dirección para imponer la disciplina, prácticamente ilimitados. En un entorno urbano, las cosas son distintas. Los terroristas deben vivir insertos en la sociedad y confundirse con ella, lo que les ofrece la oportunidad de disfrutar de una notable autonomía individual y debilita el control de la organización. Para un grupo armado, la fiabilidad de un militante urbano depende de su convencimiento ideológico, rayano en el fanatismo. La falta de formación ideológica de los combatientes de la FARC resulta un obstáculo para desarrollar una campaña sistemática de terrorismo en las ciudades. Sin militantes ideológicamente comprometidos, las estructuras clandestinas urbanas resultan difíciles de controlar por la dirección insurgente y más fáciles de penetrar por las fuerzas de seguridad. La misma flexibilidad ideológica que ha convertido a las FARC en una organización extremadamente maleable a los cambios en el escenario político y estratégico, puede lastrar su capacidad en la práctica del terrorismo urbano. Éstas y otras dificultades internas a las que se enfrentan las FARC no tendrán una repercusión significativa a corto plazo sobre su capacidad de combate. Sin embargo, limitarán su potencial de escalar en sus acciones militares y generarán vulnerabilidades que lo lastrarán en su competencia con el Estado.

Escenarios de futuro

Sobre la base de lo dicho, se pueden identificar tres escenarios en los que podría desembocar la confrontación de la administración Uribe con las FARC. Estos, ordenados del menos al más probable, podrían ser:

- Escenario 1: colapso de la administración Uribe y fortalecimiento de las FARC. Es el escenario buscado por las FARC. Bajo este supuesto, la guerrilla se enfrentaría y derrotaría a la administración Uribe, fortaleciendo la posición estratégica de las FARC, que estarían en condiciones de imponer al Estado sus condiciones en una negociación. Este triunfo insurgente tendría un carácter más político que militar, ya que no existen perspectivas de que la guerrilla arrebate al Ejército su superioridad. Bajo este supuesto, las FARC conseguirían tres victorias estratégicas relevantes. Podrían resistir la presión de las fuerzas de seguridad manteniéndose como poder dominante en amplias zonas del país. Quebrarían la capacidad del gobierno para garantizar un mínimo de estabilidad y orden mediante campañas sistemáticas de terrorismo y sabotaje económico. Y llevarían con éxito la guerra a las ciudades, desmoralizando a los principales respaldos sociales de la administración Uribe. En este escenario, el gobierno caería en un profundo desprestigio y perdería el respaldo imprescindible para sostener con éxito la lucha anti-guerrillera. En tales circunstancias, el propio Uribe o un nuevo presidente que le sucediese en la jefatura del Estado se vería obligado a doblegarse a las demandas insurgentes, que implicarían la refundación del Estado por una asamblea constituyente, donde la guerrilla tendría una presencia importante para asegurarse una influencia determinante sobre el futuro político y económico.

Este escenario de derrota del gobierno es el menos probable. La historia reciente demuestra que el Estado colombiano siempre se ha impuesto a los desafíos terroristas o criminales. Ahí están las victorias frente al M-19 y los grandes cárteles de la droga

en los años ochenta y noventa. No parece que el desafío de las FARC a la administración Uribe sobrepase al de la mafia de Medellín al gobierno Gaviria. A priori, el aparato estatal es suficientemente sólido como para contener y derrotar a la guerrilla. Al menos dos factores hacen de la administración Uribe un adversario difícil de derrotar. Los programas de modernización militar impulsados durante la administración Pastrana han convertido a las fuerzas armadas en un adversario formidable, con capacidad de imponerse a los rebeldes en cualquier enfrentamiento a campo abierto. Una ventaja que el nuevo presidente promete ampliar con sus planes de nuevas inversiones en el ámbito de la defensa. Al mismo tiempo, el gobierno Uribe estaría en condiciones de concentrar todos los recursos del Estado contra las FARC si tiene éxito en el proyecto de desmovilizar a paramilitares y “elenos”.

- Escenario 2: “nacionalización” de la contrainsurgencia y aplastamiento de las FARC
Este posible desenlace partiría de una escalada militar alimentada por el deseo de las FARC y del gobierno de imponerse en la confrontación que les opone. El gobierno se vería impotente para frenar una gran violencia guerrillera, susceptible de sembrar el caos político y destruir la economía nacional. Frente a esta amenaza, el ejecutivo tomaría medidas excepcionales, que podrían generar un incremento de las violaciones de los derechos humanos, con fuertes protestas entre la opinión pública internacional, EEUU y Europa, que congelarían la colaboración con Colombia. El aislamiento supondría un duro golpe para el gobierno, que se vería privado de sus principales fuentes de asistencia económica y de seguridad. Como reacción, las autoridades podrían endurecer su estrategia contrainsurgente. En este contexto, la imposición de sanciones contra Bogotá llegaría a ser contraproducente. Si bien asestarían un duro castigo a las autoridades colombianas, al mismo tiempo animarían a su radicalización y dejarían a la comunidad internacional con pocas vías para influir sobre su comportamiento futuro. El resultado de esta guerra sin cuartel sería el debilitamiento de la FARC. Sin embargo, la escalada violenta para esta victoria dejaría un vacío estratégico que sería rápidamente llenado por formaciones paramilitares asociadas al narcotráfico. De modo que el desafío al Estado por las FARC sólo habría sido reemplazado por un nuevo reto, la proliferación de milicias asociadas a la producción y el tráfico de drogas. Esta mutación del escenario estratégico habría tenido un enorme costo medido en vidas humanas y habría quebrado la estructura social y el sistema político del país.

Diversos factores reducen las posibilidades de que la situación de seguridad derive hacia la crisis descrita. Pese a todos sus defectos y fragilidades, las instituciones democráticas colombianas están sólidamente asentadas. Los poderes públicos responsables del ordenamiento legal (judicatura, defensoría del pueblo, etc.) son una barrera sustancial para evitar que la estrategia contrainsurgente del ejecutivo derive en medidas indiscriminadas. No hay duda de que amplios sectores sociales, articulados en sindicatos, grupos de derechos humanos y otras ONG, desplegarían una influencia significativa para exigir que cualquier estrategia antiterrorista mantenga los principios del Estado de Derecho. Colombia es uno de los países latinoamericanos con una mayor inserción internacional económica, política y social, es probable que una estrategia de orden público, cuyas repercusiones sobre su imagen internacional amenazasen con conducirlo al aislamiento, chocara con la repulsa de poderosos grupos de presión, desde gremios exportadores hasta intelectuales. Todos estos factores impulsan a cualquier administración a mantener su política contrainsurgente dentro de los límites legales.

- Escenario 3: erosión moderada de las FARC y crecimiento del narco-paramilitarismo.
Es el escenario más probable, dados los actuales equilibrios políticos y militares. Bajo este supuesto, la administración Uribe lanzaría una campaña contrainsurgente con pérdidas significativas de la guerrilla. Simultáneamente las FARC asestarían golpes

importantes al gobierno. Tal recrudecimiento del conflicto sería acompañado del deterioro de la situación de seguridad y de mayores violaciones de los derechos humanos. La administración Uribe trataría de frenar el desbordamiento de la lucha contra la guerrilla y evitaría involucrarse en una campaña de represión indiscriminada. El resultado sería un cambio cuantitativo de las relaciones de fuerza entre los principales actores del escenario estratégico; pero no un vuelco radical. Las FARC verían erosionada su influencia con una reducción de su capacidad operativa acompañada de su expulsión de ciertas zonas claves del país. Pero al mismo tiempo, si la prevista desmovilización de las autodefensas no se completa de forma efectiva y con las cautelas necesarias, el éxito contra la guerrilla dejaría un vacío estratégico que permitiría el fortalecimiento de los grupos paramilitares vinculados al negocio de los narcóticos como vía para ganar autonomía financiera y capacidad militar. Esta forma de narco-paramilitarismo se convertiría en un desafío creciente a la autoridad del Estado. El gobierno podría presentar ante la opinión pública nacional e internacional resultados en la medida que habría reducido la amenaza de la guerrilla. Pero la violencia insurgente en declive sería reemplazada por un aumento de los narco-paramilitares.

Este supuesto admite algunas variantes en función de dos cuestiones. Por un lado, el mayor o menor grado de moderación de la política de seguridad de la administración Uribe. Por otro, la posición de la comunidad internacional frente a los acontecimientos en Colombia. Si el gobierno desarrolla una política de seguridad acorde a los principios básicos del respeto a los derechos humanos y la comunidad internacional apoya el fortalecimiento de las instituciones estatales, la campaña contrainsurgente sería más ordenada. Podría producirse una erosión de la guerrilla y un reforzamiento del Estado, sin espacio para el crecimiento de los grupos paramilitares y la delincuencia organizada. Por el contrario, una estrategia contrainsurgente que viole sistemáticamente la legalidad y una comunidad internacional indiferente ante los acontecimientos del país estimularán una lucha indiscriminada contra la guerrilla, lo que conduciría al fortalecimiento del narco-paramilitarismo, el incremento de la inestabilidad y la multiplicación de las violaciones de los derechos humanos.

La política española hacia Colombia

Diversos factores se han combinado para empujar a España prestar una especial atención a Colombia, un país fundamental en América Latina, tanto por su posición estratégica como por sus recursos demográficos y económicos. Las multinacionales españolas han acrecentado su presencia y disponen de sustanciales oportunidades para ampliar sus intereses si las condiciones políticas y de seguridad lo permitieran. España sufriría los efectos de la crisis colombiana con la llegada masiva de inmigrantes ilegales, el asentamiento de grupos criminales o el ingreso de cantidades crecientes de narcóticos en ruta hacia otros países de la UE. También es necesario considerar que la política exterior española siempre ha tenido como uno de sus ejes rectores la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia. En este sentido, se ha desarrollado una lógica colaboración con un país culturalmente próximo, cuyas instituciones están siendo erosionadas por un creciente deterioro de la seguridad.

La política española hacia Colombia ha tenido dos lastres relevantes. Por un lado, ha sufrido una cierta falta de coordinación entre los distintos ministerios y agencias, en cuanto que han mantenido líneas de diálogo y cooperación independientes en función del área de responsabilidad que les correspondía. El impacto de la acción exterior española se ha reducido como consecuencia de que los limitados recursos disponibles se han dispersado en programas y objetivos fijados de forma independiente, creando las condiciones para que se produzcan incongruencias y solapamientos. Por otra parte, en lo referente al respaldo a la pacificación del país, tradicionalmente se ha

buscado jugar el papel de mediador en las iniciativas de paz entre el gobierno de Bogotá y los distintos grupos armados del país. Esta orientación de la diplomacia española refleja su experiencia en Centroamérica durante los años ochenta y noventa, cuando España rentabilizó su papel mediador en la resolución de los conflictos civiles centroamericanos, obteniendo un prestigio y una influencia en una región donde su presencia había sido limitada durante largo tiempo. Con este precedente, los esfuerzos españoles de mediación en Colombia han tenido como objetivo repetir un éxito similar. Esta estrategia se puso de manifiesto con el respaldo de los diálogos de paz durante la administración Pastrana. Los esfuerzos de la diplomacia española para repetir su éxito de Centroamérica han chocado con las enormes diferencias entre la naturaleza de ambos conflictos. Los obstáculos del gobierno colombiano para avanzar en el proceso de paz con las FARC pusieron de manifiesto hasta qué punto el conflicto estaba alimentado por fuerzas como el narcotráfico, que le proporcionaban una dinámica autónoma de funcionamiento y se encontraba escasamente maduro para desembocar en una solución negociada.

Los cambios en el escenario estratégico colombiano marcados por el ascenso del presidente Uribe parecen obligar a adaptar la política española hacia Colombia. La política de seguridad de la nueva administración mantiene como componente básico el desarrollo de diálogos de paz con los grupos armados, pero también enfatiza la necesidad de fortalecer el aparato militar del Estado como un componente esencial de cualquier esfuerzo para restaurar el orden público. Bajo estas circunstancias, parece obligado que la política española de apoyo a la pacificación se adapte a esta nueva situación, completando su tradicional papel mediador en los procesos de negociación con el desarrollo de otras líneas de cooperación con las autoridades colombianas, en sus esfuerzos por dotarse de los recursos policiales y militares necesarios para responder a la crisis de seguridad que atraviesan. Parecería imprescindible que España incorpore a su esfuerzo de cooperación una línea estable de asistencia de seguridad. La puesta en marcha de este tipo de programa resulta imprescindible si se quiere mantener la influencia y el prestigio en Colombia. Dado el énfasis de la administración Uribe en la modernización de las fuerzas de seguridad, sólo aquellos países dispuestos a cooperar en este esfuerzo serán considerados interlocutores relevantes por las autoridades colombianas a la hora de influir en la formulación de la estrategia de pacificación. Si España quiere conservar algún peso sobre la evolución del escenario colombiano, debe estar dispuesta a ofrecer alguna modalidad de apoyo militar y policial a su gobierno.

Sobre la base de estos planteamientos, en el futuro, la política española hacia Colombia debería integrar las siguientes líneas de acción:

-Consolidación del papel de mediación en los procesos de paz. España debería continuar apostando por desempeñar un papel mediador en los esfuerzos de diálogo de la nueva administración con los grupos armados. El papel de Madrid en los diálogos del gobierno Pastrana con las FARC y el ELN coloca a la diplomacia española en una excelente posición para favorecer las iniciativas de la Administración Uribe para avanzar en el diálogo de paz con la guerrilla. La apertura de conversaciones de paz entre el gobierno de Bogotá y las AUC crea otro ámbito de negociación en el que resulta concebible una intervención española, bien en tareas de mediación, bien para verificar los acuerdos alcanzados. En cualquier caso, la presencia de España debería evitar dos posibles errores. Por un lado, la participación española debería guiarse por una valoración de lo que aporta el diálogo con el paramilitarismo a la pacificación de Colombia, sin dejar que criterios puramente ideológicos frustren la colaboración con una iniciativa de paz de una enorme relevancia estratégica. Al mismo tiempo, España debería evitar convertirse en aval de

políticas asociadas a las negociaciones con las AUC de un gran potencial desestabilizador o que chocasen contra los principios básicos de derechos humanos.

- Desarrollo de una línea de cooperación de seguridad. Las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad españoles mantienen programas de colaboración con las autoridades de Bogotá desde hace largo tiempo. Bajo el nuevo escenario de seguridad en Colombia, este aspecto de la cooperación debería ser potenciado. Para ello, parece necesario que los esfuerzos dispersos en la asistencia militar y policial se coordinen más estrechamente. Además, sería necesario impulsar el desarrollo de nuevas líneas de cooperación en áreas de interés para las autoridades colombianas. Se podría contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad en la lucha contra el terrorismo urbano o algunas áreas técnicas relacionadas, como la detección y desactivación de explosivos. También sería posible establecer programas para respaldar el desarrollo y la consolidación de la estructura administrativa del Ministerio de Defensa. De igual forma, se podría prestar asistencia técnica para mejorar la capacidad de gestión logística de las fuerzas armadas y la policía. Asimismo, podría ser de interés asesorar en la reforma de su aparato de inteligencia. Finalmente, se podría ofrecer formación a las fuerzas de seguridad en el ámbito del respeto a los derechos humanos.

- Impulso a la cooperación en el fortalecimiento institucional. Al margen de la cooperación en el ámbito de la seguridad, tradicionalmente Colombia ha demandado ayuda para la consolidación de la administración civil del Estado. En este ámbito, España juega un papel relevante con los programas de asistencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y otras instancias. De cara al futuro, este tipo de apoyo continuará siendo fundamental en la medida en que buena parte de las fuentes de inestabilidad colombianas residen en la fragilidad de sus instituciones públicas y la raquítica presencia del Estado en amplias zonas del país. España podría ser una fuente de apoyo relevante en la reforma del sistema judicial o la modernización de las administraciones locales y regionales.

A medida que estas tres líneas de acción política se desarrollen, la eficacia de la acción exterior española dependerá de la capacidad para integrarlas, evitando contradicciones y haciendo posible que unas potencien a otras. Para ello, sería necesaria la creación de un comité interdepartamental para coordinar la acción de España en Colombia. Este organismo funcionaría como una instancia para integrar las distintas herramientas de la acción exterior con vistas a conseguir objetivos comunes, mejorar la articulación estratégica de las distintas vertientes de la cooperación y evitar posibles despilfarros de recursos.

Conclusiones

A la vista de lo señalado, es posible afirmar que el futuro de los acontecimientos en Colombia estará definido por dos tendencias básicas. La dinámica del conflicto parece conducir a una intensificación y generalización de la violencia. Este desenlace parece más que verosímil a la vista de cómo el bloqueo de las expectativas de negociación entre el Estado y guerrilla ha sido acompañado por declaraciones de la nueva administración explicando la necesidad de presionar militarmente a los insurgentes y de la guerrilla anunciando una escalada bélica para doblegar al Estado. El recrudescimiento del enfrentamiento es más probable a la vista de las nuevas estrategias militares que se van a confrontar. La guerrilla busca extender el conflicto a áreas relativamente indemnes (ciudades), emplear nuevos sistemas de armas (misiles) y atacar objetivos poco golpeados (administración municipal y departamental, etc.). Al mismo tiempo, el gobierno quiere ensayar una estrategia de recuperación del territorio en manos de los insurgentes y confrontar los intentos de las FARC para llevar la guerra a las ciudades y destruir la infraestructura económica del país. La confrontación de ambas estrategias asegura un choque bélico de grandes

proporciones.

Con independencia del desenlace de esta confrontación de elevada intensidad militar, los cambios en el escenario estratégico colombiano durante la actual administración tenderán a incrementarse. Es improbable que, por mucho éxito que logre la estrategia de las autoridades, éstas acaben militarmente con los insurgentes y viceversa. Está más allá de las capacidades de las FARC provocar un derrumbe del Estado que les abra las puertas del poder. El desenlace de la confrontación entre gobierno y guerrilla se medirá en términos cuantitativos: quién fortalece su posición estratégica y quién la debilita. La previsible ausencia de un desenlace determinante en la confrontación entre el gobierno y las FARC tiene que ver con la existencia de un cierto equilibrio estratégico determinado por factores estructurales que solamente podrán ser alterados a largo plazo. El gobierno parece contar con ventajas sustanciales en la medida en que mantiene el control de los grandes centros urbanos, donde se concentra población y riqueza, además de disponer de un aparato de seguridad que, pese a sus deficiencias, supera ampliamente las dimensiones y recursos de la organización insurgente. Sin embargo, la guerrilla cuenta con una serie de ventajas ambientales, como la difícil geografía colombiana que se suma a una notable capacidad de autofinanciación a través del narcotráfico, la extorsión y el secuestro, haciendo poco verosímil la derrota definitiva de los insurgentes a corto plazo.

Sobre estas dos tendencias claves, el desenlace más probable de la confrontación podría ser un debilitamiento más o menos relevante de la insurgencia. Este resultado se correspondería con la capacidad demostrada por el Estado colombiano a lo largo de su reciente historia para desafiar las visiones tradicionales que lo consideran una estructura en quiebra, al enfrentar con éxito a los grupos armados y organizaciones criminales que han escalado sus actividades hasta cuestionar frontalmente su existencia. Las derrotas infligidas por sucesivos gobiernos al M-19A y a los cárteles de Medellín y Cali suponen otros tantos ejemplos de la capacidad institucional para confrontar grandes amenazas a la estabilidad interior. Actualmente existen factores adicionales para pensar que la balanza podría inclinarse contra los rebeldes, ya que su actual ventaja militar tenderá a ampliarse en el futuro próximo. La modernización del aparato de seguridad ha tendido a asegurar al gobierno una ventaja militar relevante en eventuales enfrentamientos con los grupos insurgentes en campo abierto. El programa militar de la Administración Uribe podría no resolver los problemas de fondo que lastran a las fuerzas militares y policiales, pero es seguro que conseguirá reducir el margen de maniobra estratégico de la guerrilla y garantizará al Estado una superioridad bélica aplastante en un hipotético enfrentamiento de corte semiconvencional con los insurgentes.

Las fuentes de recursos humanos y financieros de las FARC podrían estancarse. La guerrilla tiene problemas crecientes para reclutar un número suficiente de jóvenes en las zonas rurales para cubrir las bajas sufridas en combate y acrecentar sus efectivos. Sus principales líneas de financiación podrían estar tocando techo. Los márgenes de beneficio del tráfico de cocaína y heroína podrían reducirse en el futuro no sólo por la presión de las campañas masivas de erradicación de narcocultivos, sino también por la competencia creciente de los narcóticos sintéticos, que está reduciendo el mercado de las drogas tradicionales. La rentabilidad de la industria del secuestro también parece estancarse en la medida en que el incremento exponencial de este tipo de delitos en los últimos años ha dejado pocas víctimas potenciales indemnes para que los insurgentes continúen con esta práctica de forma masiva. Esto no quiere decir que la guerrilla vaya a entrar en una etapa de crisis económica puesto que todavía dispone de un enorme volumen de ingresos. Pero ciertamente, la capacidad para expandir sus gastos de forma ilimitada puede tocar fondo.

Los atentados del 11-S y la campaña global contra el terrorismo han creado un entorno internacional favorable a la Administración Uribe y hostil para las FARC. En el contexto presente, el mensaje político de la guerrilla colombiana resulta un poco menos extravagante en un continente que ha girado hacia la izquierda en los últimos años con la aparición de gobiernos como el de Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil o que directamente se califican de revolucionarios como el de Hugo Chávez en Venezuela o el de Lucio Gutiérrez en Ecuador. Ahora puede resultar más sencillo a los insurgentes encontrar respaldo político e incluso material en algunos sectores políticos de las repúblicas vecinas, pero más allá de la región, el entorno internacional parece fortalecer la posición estratégica de las autoridades colombianas y debilitar la de la guerrilla. EEUU se ha alineado de forma irrestricta con el nuevo esfuerzo contrainsurgente de la Administración Uribe. De forma similar, la mayor parte de los gobiernos europeos han refrendado la nueva actitud de firmeza del gobierno, incluyendo a las FARC en la lista de organizaciones terroristas de la UE. A escala global, el endurecimiento de las medidas contra las redes que proporcionan financiación y armamento a las organizaciones terroristas puede no estar orientado específicamente contra las FARC, pero está generando un entorno internacional cada vez más hostil.

Este conjunto de factores puede conducir al paulatino debilitamiento de la posición estratégica de las FARC, traducido en la erosión de sus efectivos y la reducción de su presencia en ciertas zonas del país. El desgaste de la insurgencia izquierdista estará lejos de significar una mejora relevante del orden público. Si el debilitamiento de las FARC no va acompañado de una estrategia para la extensión de la presencia de las instituciones estatales, se puede generar un vacío estratégico que sea llenado por otros grupos armados irregulares. El resultado podría ser la sustitución de las FARC por otro tipo de actores en su papel de principal amenaza al Estado. Esta perspectiva se hace más probable si se toma en cuenta la rápida emergencia en los últimos años de un movimiento paramilitar vinculado al narcotráfico. Algunos analistas han juzgado el rápido crecimiento de los grupos ilegales de autodefensa como el resultado exclusivo de la reacción de amplios sectores sociales a la incapacidad del Estado de garantizarles su seguridad frente a las agresiones de la guerrilla y la delincuencia común. Desde esta perspectiva, una reducción de la amenaza insurgente debería ser suficiente para estimular la desmovilización de este tipo de organizaciones. Sin embargo, estos planteamientos tienden a olvidar que el movimiento “para” estuvo influido desde sus orígenes por el narcotráfico. En este sentido, el tráfico de drogas proporciona una dinámica autónoma a la expansión del paramilitarismo, al margen de cuál sea la evolución del conflicto.

Es verosímil pensar que en el contexto del debilitamiento de la amenaza insurgente, los “paras” podrían crecer de forma independiente alimentados por la necesidad del negocio de los narcóticos de contar con una fuerza militar que proteja sus intereses. La decadencia de las FARC dejaría espacio para el crecimiento de una forma de narcoparamilitarismo que ocuparía el espacio dejado por la guerrilla izquierdista, tanto en la influencia sobre zonas del territorio colombiano como en el control del negocio de la droga. Este desenlace resultaría más probable si el proceso de diálogo abierto por la administración Uribe con las AUC no conduce a una auténtica desmovilización del grupo, sino que garantiza una amnistía a sus militantes sin suficientes medidas para garantizar el abandono de las armas y la reinserción en la vida legal. Amplios sectores del movimiento paramilitar encontrarían una oportunidad para librarse temporalmente de la persecución de la justicia mientras se fortalecen militar y financieramente. De este modo, existirían grandes posibilidades de que el ocaso estratégico de las FARC dejase paso al crecimiento de un adversario más difuso, pero igualmente desestabilizador, como sería un poderoso movimiento narcoparamilitar.

Este desenlace de la crisis de seguridad estará condicionado por la actitud de la comunidad internacional frente a los acontecimientos colombianos. De hecho, EEUU y la UE podrían favorecer una paulatina estabilización de Colombia si combinan en su acción diplomática un activo respaldo a la lucha contrainsurgente y un estímulo permanente en favor de mejoras en el respeto a los derechos humanos. Por el contrario, si las grandes potencias occidentales deciden mantener una actitud indiferente o una presión excesiva sobre el gobierno, pueden terminar perdiendo toda influencia sobre los acontecimientos. España está obligada a asumir un papel protagonista en los esfuerzos para favorecer la pacificación. No se trata únicamente de que el objetivo sea coherente con los principios rectores de la política exterior española, como la promoción de la democracia y los derechos humanos. La inestabilidad colombiana perjudica los intereses españoles de maneras muy diversas, que van desde las pérdidas de las multinacionales allí presentes hasta la llegada a la Península de un creciente flujo de narcóticos procedentes de allí. Por eso, España tiene el máximo interés en favorecer la estabilidad de Colombia. De hecho, con este objetivo, la diplomacia española asumió un destacado papel mediador en el diálogo de paz entre las guerrillas izquierdistas y la administración Pastrana entre 1998 y 2002. En cualquier caso, los cambios recientes en el escenario colombiano exigen una revisión de la estrategia española para apoyar su pacificación. La continuación del proceso de paz con el ELN y la apertura de conversaciones con las AUC pueden demandar un respaldo internacional, en el que España está llamada a ocupar un papel preferente. Pero al mismo tiempo, el bloqueo de las perspectivas de diálogo con las FARC y la determinación de esta organización de embarcarse en una escalada bélica han colocado al gobierno Uribe ante la necesidad de demandar apoyo exterior para hacer frente a un desafío militar de grandes proporciones. Parece lógico que la administración tienda a ser más receptiva a la influencia de aquellos países dispuestos a prestarle un apoyo práctico para hacer frente a una difícil coyuntura de orden público. Sólo si la diplomacia española apuesta por desarrollar una cooperación práctica en el ámbito de la seguridad, contará con suficiente peso específico para ser escuchada por la Administración Uribe a la hora de sugerir medidas políticas para avanzar en la estabilización de Colombia. España sólo podrá conservar alguna influencia sobre la evolución del escenario de seguridad colombiano si acompaña su tradicional política de apoyo a los procesos de paz con la apertura de un programa de asistencia al gobierno de Bogotá en el ámbito de la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo.

Román D. Ortiz

Bibliografía

Libros

- Corporación Observatorio para la Paz, Las verdaderas intenciones de las FARC, Intermedio, Bogotá, 1999.
- Malcolm Deas y María Victoria Llorente (comp.), Reconocer la guerra para construir la paz, Ediciones Uniandes-Cerec-Norma, Bogotá 1999,
- José Ángel Moroni Bracamonte y David E. Spencer, Strategy and Tactics of the Salvadorean FMLN Guerrillas. Last Battle of the Cold War, Blueprint for Future Conflicts, Praeger, Westport, 1995
- Scott Palmer (ed.), Shining Path of Peru, Hurst and Company, Londres, 1992,
- Eduardo Pizarro Leongómez, Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada, TM Editores-IEPRI, Bogotá, 1996.
- Ángel Rabasa y Peter Chalk, Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability, Rand, Santa Mónica, 2001.
- Alfredo Rangel Suárez, Colombia: guerra en el fin de siglo, TM Editores-Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.

Documentos de trabajo.

- Thomas Marks, Colombian Army Adaptation to FARC Insurgency, Strategic Studies Institute, US Army War College, enero, 2002
- Dennis M Rempe, The Past as Prologue? A History of U.S. Counterinsurgency Policy in Colombia, 1958-66, Strategic Studies Institute, US Army War College, marzo, 2002.
- David Spencer, Colombia's Paramilitaries: Criminals or Political Force?, Strategic Studies Institute, US Army War College, diciembre, 2001.

Artículos académicos y especializados

- Jeremy McDermott, "FARC Gives Notice of an Urban Campaign", Jane's Intelligence Review, Coulsdon, Vol. 14, N°9, septiembre, 2002
- Rohan Gunaratna, "LTTE Adopts Heavy Artillery", Jane's Intelligence Review, Coulsdon, Vol. 13, N°6, junio, 2001.
- Thomas B. Hunter, "The Proliferation of MANPADS", Jane's Intelligence Review, Coulsdon, Vol. 13, N°9, septiembre, 2001.
- Alfredo Rangel Suarez, "Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy of Colombia", Journal of International Affairs, Nueva York, Vol. 53, Núm. 2, Primavera, 2000.
- David Spencer, "A Lesson for Colombia", Jane's Intelligence Review, Coulsdon, Vol. 9, N°10, octubre 1997.

Medios de prensa

- Diario El Tiempo, Colombia.
- Revista Semana, Colombia.
- Revista Cambio, Colombia
- Time, EE.UU.

Bases estadísticas y documentos oficiales

- "Personal Policía Nacional, 2002" de la Policía Nacional elaborada por el Ministerio de Defensa en Departamento Nacional de Planeación.
 - "Personal Fuerzas Militares, 2002" elaborada por el Ministerio de Defensa en Departamento Nacional de Planeación.
 - "Decreto N°2233 de 1995 (diciembre, 21), Por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Inteligencia...", Diario Oficial, Año CXXXI, N°42161.22, Bogotá, diciembre, 1995.
-