

# UNA REFLEXIÓN EN TORNO A COLOMBIA, 1999-2002: ¿NEGOCIACIÓN PARA LA PAZ O PROCESO PARA LA GUERRA?

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

## INTRODUCCIÓN

EL FIN DE LA GUERRA FRÍA INVITÓ A UNA NUEVA LECTURA de los conflictos armados en general, y los de naturaleza interna en particular.<sup>1</sup> El mundo asistiría, de acuerdo con las visiones más esperanzadas de la época, al comienzo de un periodo de avance ineludible del pluralismo político, la economía de mercado y la convivencia pacífica, con lo cual se reduciría, de modo significativo, la conflictividad tanto en el ámbito internacional como en los nacionales.

Esta mirada parecía validarse, al menos en términos cuantitativos. En efecto, según Wallensteen y Sollenberg,<sup>2</sup> en la etapa 1989-1998 existieron 108 conflictos en 73 sitios: en 1989 hubo 47, en 1992, 55; en 1997, 34, y en 1998 persistían 36 conflictos. Mientras se produjeron tres conflictos internacionales en 1989 y dos en 1998, los conflictos internos fueron 44 en 1989, se elevaron a 54 en 1992 y decrecieron a 34 en 1998.

De los 108 conflictos señalados, 75 se terminaron a finales de 1998: 21 concluyeron con acuerdos de paz, 24 con la victoria de una de las partes y los 30 restante conocieron compromisos de cese al fuego o vivieron el descenso de los niveles de violencia. De los 26 conflictos más agudos en 1998, 16 se habían iniciado durante la Guerra Fría, lo cual implicaba que la solución de los más recientes era, en general, más probable que la de los antiguos.

Para 1998, los conflictos más intensos, por el número de víctimas, fueron los de Yugoslavia en Europa, Afganistán y Sri Lanka en Asia, Argelia,

<sup>1</sup> Deseo agradecer muy sinceramente los comentarios y sugerencias hechos por el(la) evaluador(a) anónimo(a) al manuscrito original.

<sup>2</sup> Véase Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, "Armed Conflicts, 1989-1998", *Journal of Peace Research*, vol. 36, núm. 5, septiembre de 1999.

Angola, Burundi, Congo, Eritrea/Etiopía, Guinea Bissau, Rwanda, Sierra Leona y Sudán en África. Colombia, en América, era indudablemente el conflicto más desgarrador y degradado.

De los conflictos más virulentos, el colombiano era el más longevo, uno de los más trágicos, el de mayor complejidad en el continente y de los más sobresalientes en el plano mundial. Los datos, para 1999, no podían ser más elocuentes.<sup>3</sup> Durante la década de los noventa, la violencia política en Colombia se expresó en casi diez muertos por día. Aproximadamente, 10% de los municipios del país se encontraba parcial o totalmente destruido por la guerrilla. Sólo en 1998 se cometieron 194 masacres (asesinato colectivo de cuatro o más personas indefensas) con 1231 muertos; la mayoría de esas masacres fue perpetrada por grupos paramilitares, que buscaban contener primero y revertir más tarde el control territorial de las guerrillas dispersas en el país. En 1999, entre 7 y 10% de los individuos reclutados por la guerrilla eran menores de edad; de 15 a 50% de los paramilitares que operan en la región conocida como el Magdalena Medio, también; lo mismo que casi 4 700 soldados del ejército. Entre 1995 y 1999, se habían producido 9 407 secuestros a manos de los actores armados, de la criminalidad común y hasta de los cuerpos de seguridad del Estado. En la década de los noventa, la cifra de homicidios sobrepasó los 250 000 y el número de desplazados internos fue superior a un millón; en el segundo lustro de esa década se había producido un éxodo al exterior de casi 300 000 colombianos.

En ese contexto, hacia finales de 1998 la expectativa de una negociación con las dos organizaciones vigentes más sólidas –las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)– era inmensa. Durante la primera parte de los noventa, se había concretado el cese al fuego, así como la desmovilización e incorporación de seis grupos: el Movimiento M-19, el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y un grupo de milicia urbana de Medellín.<sup>4</sup> Sin

<sup>3</sup> Los datos mencionados provienen de informes públicos colombianos e internacionales. Las cifras proceden de documentos oficiales de entidades colombianas como la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Chancillería, así como de organizaciones no gubernamentales también colombianas como Fundación País Libre y la Comisión Andina de Juristas, y de instituciones como Amnesty International y Human Rights Watch, entre otras.

<sup>4</sup> Véanse, entre otros, Francisco Leal Buitrago (ed.), *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, 1999, y Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (comps.), *De las armas a la política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1999.

embargo, un compromiso con las FARC –el grupo más antiguo, nutrido y poderoso–, en particular, representaba, simbólicamente, el peldaño esencial para alcanzar la ansiada paz en el país.

En ese sentido, la experiencia del diálogo entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) y las FARC constituye un interesante ejemplo teórico y empírico para estudiar las posibilidades de una salida negociada a un conflicto armado prolongado.<sup>5</sup>

El propósito de esta breve reflexión es destacar las características más salientes del denominado “proceso de paz” entre el gobierno de Colombia y las FARC iniciado formalmente el 7 de enero de 1999 y cuyo colapso definitivo ocurrió el 20 de febrero de 2002.<sup>6</sup> Mi argumento central es que este experimento fue un conjunto episódico, contradictorio y tortuoso de conversaciones y no un genuino procedimiento de negociación política tendiente a terminar con casi cuatro décadas de lucha armada. Visto con una mínima perspectiva histórica (han transcurrido cinco años de su inicio y algo más de un año de su terminación) y a la distancia (escribiendo en Argentina), pienso que el “proceso de paz” estuvo marcado por errores, defectos y problemas mayúsculos, tanto de forma como de contenido. Su fracaso fue responsabilidad de ambas partes; los enfoques maniqueos que suponen un gobierno generoso y una guerrilla perversa, o una insurgencia

<sup>5</sup> Véanse, en particular, cinco evaluaciones sobre el diálogo entre el gobierno de Pastrana y las FARC en International Crisis Group, “Colombia’s Elusive Quest for Peace”, *ICG Latin American Report*, núm. 1, marzo de 2002; Leonardo Carvajal y Rodrigo Pardo, “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz (historia reciente y principales desafíos)”, en Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene B. Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL/Hanns Seidel Stiftung, 2002; Fernando Cepeda Ulloa (ed.), *Making Peace: Reflections and Perspectives for the Peace Process in Colombia*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2001; Adam Isacson, “Was Failure Avoidable? Learning from Colombia’s 1998-2002 Peace Process”, *The Dante B. Fascell North-South Center Working Paper Series*, núm. 14, marzo de 2003; y Edgar Téllez, Óscar Montes y Jorge Lesmes, *Diario íntimo de un fracaso: historia no contada del proceso de paz con las FARC*, Bogotá, Editorial Planeta, 2002.

<sup>6</sup> Sin duda, resultaría muy oportuna una comparación detallada entre los distintos grupos insurgentes colombianos –los que arribaron a acuerdos de paz y los que no lo hicieron– y entre las circunstancias históricas que llevaron a un primer acercamiento entre el gobierno colombiano y las FARC –durante la administración del presidente Belisario Betancur (1982-1986)– y el diálogo entre el gobierno de Pastrana y las FARC; sin embargo, ése no es el propósito de este ensayo. Este escrito apenas intenta identificar y describir los elementos que condujeron al fracaso de las conversaciones entre el gobierno de Colombia y las FARC, tomando en consideración los parámetros de análisis usados en los estudios sobre negociación y resolución de conflictos. Véanse, entre varios otros, Roy Licklider (ed.), *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, Nueva York, New York University Press, 1993; I. William Zartman (ed.), *Elusive: Negotiating an End to Civil Wars*, Washington DC, Brookings Institution, 1995; Raino Vayrynen (ed.), *New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation*, Beverly Hills, Sage Publications, 1991.

sería y una administración manipulada desde Washington, no ayudan a entender lo acontecido ni, mucho menos, a extraer lecciones.

Posiblemente, una de las consecuencias más trascendentales de aquel fracaso fue la relacionada con la percepción y definición del conflicto armado colombiano, al menos desde la perspectiva del Poder Ejecutivo. El presidente Pastrana partió, implícitamente, de la idea de que reconocer la guerra resultaba fundamental para lograr la paz. Hoy, en 2004, el presidente Álvaro Uribe (2002-2006) sostiene que Colombia no vive una guerra y que la paz, por vía del fortalecimiento del Estado (especialmente de su capacidad militar), se va alcanzando día a día en la lucha contra el terrorismo criminal practicado por los grupos armados. Esta diferencia de miradas desde la presidencia coloca en el centro del debate la idea de si Colombia vive o no hoy una guerra justa. Para muchos colombianos la larga confrontación que agobia al país se ha tornado absolutamente injusta; para otros la disputa armada es, todavía, justa.

Esto implica, entonces, esclarecer la naturaleza actual de la situación colombiana. En los conflictos internacionales prevalecen varios factores a la hora de precisar si se está ante una guerra justa, ya que esta idea, que con variaciones ha predominado en el pensamiento cristiano y el islámico, exige ciertos requisitos. Ante todo, debe ser emprendida por una autoridad legítima que ha de sustentar una causa justificable y apelar a una intención correcta. El de la fuerza debe ser el último recurso disponible y debe existir una esperanza razonable de que con el empleo de la guerra se alcance el objetivo buscado, el cual no puede ser eliminar al adversario por completo. El ejercicio de la fuerza debe ser proporcionado y las prácticas de guerra utilizadas no deben ser despiadadas. La guerra no puede prolongarse indefinidamente, sino que debe tener una resolución cierta que supere el asunto que la inició. En breve: origen, medios y fines deben estar entrelazados; de ningún modo se puede recurrir a la fuerza sin una cabal justificación y no se pueden usar instrumentos excesivos ni perseguir objetivos indignos.

En el marco de los conflictos armados no internacionales –esto es, en los conflictos internos–, es esperable que se reproduzcan aquellos parámetros y su aplicación involucra el análisis riguroso de los comportamientos concretos de las partes en disputa. En ese sentido, la guerra misma debe ser desagregada en términos de origen, medios y fines. Lo que predomina actualmente en el conflicto colombiano es la suciedad de los medios. Lo más injusto de la guerra está en los mecanismos usados; cada día son más atroces. Lo que todavía muestra signos justos es el origen y lo que es crecientemente cuestionado es la justicia o injusticia de los fines.

En ese sentido, gobierno y actores armados deberían buscar imperiosamente reforzar la dimensión justa de la guerra, en especial de los medios.

Ni Uribe ni las FARC parecen estar inclinados, actualmente, por esta alternativa; ello sólo anuncia la continuación de un conflicto desenfrenado.<sup>7</sup>

#### UNA NEGOCIACIÓN FRACASADA

Al evaluar el “proceso de paz” entre el gobierno de Pastrana y las FARC, que se prolongó 1 139 días, es posible distinguir los principales elementos que condujeron al fracaso del mismo.<sup>8</sup> A mi entender, éstos fueron los siguientes:

Primero, ambas partes se sentaron a la mesa de diálogo como resultado de una decisión táctica y no por una determinación estratégica. En el caso de las FARC, es posible afirmar que dicha decisión táctica fue producto de un diseño: las FARC seguían persiguiendo el poder político del Estado (y no una autonomía territorial o una incorporación limitada a la vida institucional), sentían que sus avances militares (particularmente en el periodo 1995-1998) favorecían su estrategia de expansión y carecían de un liderazgo unificado y pragmático que compartiera una visión común y consecuente del proceso de diálogo que estaba por iniciarse. En el caso del Ejecutivo, la decisión fue táctica por *default*: Pastrana buscó una victoria electoral en la segunda vuelta con el tema de la paz y el contacto directo con las FARC (por ejemplo, el encuentro entre el que luego sería el negociador del gobierno, Víctor G. Ricardo, y el legendario líder guerrillero Manuel Marulanda). Desde su inauguración el 7 de agosto de 1998, el gobierno mostró no tener una estrategia coherente y la nota predominante de su estilo negociador fue la ambigüedad, la improvisación y la impericia.

Segundo, ninguna de las dos partes estaba en el momento que Zartman denomina “*hurting stalemate*”;<sup>9</sup> esto es, el convencimiento de que ya no podían alcanzar sus objetivos, con un costo tolerable, mediante el recurso a la violencia y que, por tanto, corrían el riesgo de que en el futuro sus posiciones relativas se debilitaran. Por el contrario, gobierno y guerrilla aún confiaban en mejorar su poder negociador merced a una suficien-

<sup>7</sup> Es bueno tener en cuenta que una guerra justa resulta negociable, al tiempo que una guerra injusta puede ser el camino certero al genocidio.

<sup>8</sup> El seguimiento del “proceso de paz” se realizó con base en la lectura de los principales medios escritos colombianos (periódicos como *El Tiempo* y *El Espectador* y revistas como *Semana* y *Cambio*), así como de documentos oficiales del gobierno, pronunciamientos de las FARC y comunicaciones de las principales ONG que acompañaron dicho proceso.

<sup>9</sup> Véanse I. William Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, y I. William Zartman, “The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments”, *Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, núm. 1, septiembre de 2001.

te capacidad extractiva fiscal –asunto fundamental al momento de asegurar la continuidad de una estrategia de confrontación armada–: las FARC mediante la extracción de recursos derivados del negocio de las drogas, el secuestro y los “impuestos de guerra” a los sectores más pudientes, entre otros, y el gobierno mediante nuevos impuestos internos para fortalecer a las fuerzas armadas y la masiva asistencia externa de Estados Unidos. Además, ni el Ejecutivo ni la guerrilla creían entonces que la paridad era generadora de estabilidad y la antesala de la paz. Para las dos partes, la disparidad de poder –particularmente militar– era esencial para forzar una negociación seria. Así, las FARC pretendían un crecimiento militar mayor (eventualmente lograr constituir un ejército regular alterno y opuesto al oficial) mientras se desarrollaba el diálogo con el gobierno, al tiempo que la administración de Pastrana (en especial, las fuerzas armadas) y el gobierno de Estados Unidos pretendían una superioridad militar que les permitiese evitar el avance combativo de las FARC y, potencialmente, doblegarlas en el campo de batalla. En breve, ninguno de los actores principales pensaba, a finales de los noventa, que la simetría y el equilibrio de fuerzas eran conducentes a una negociación de paz.

Tercero, existieron graves dificultades de agenda. Ésta se definió relativamente pronto: al año estaban claros sus componentes básicos que formaban diez grandes temas. Pero en ese decálogo había más de cien cuestiones para tramitar y acordar. Esto implicaba la necesidad de llevar a cabo una negociación muy extensa en el tiempo (si se piensa, por ejemplo, en la resolución de una cuestión por mes, el proceso hubiese tenido una extensión superior a los ocho años), lo cual, a su vez, significaba la exigencia de resultados parciales promisorios para lograr un indispensable respaldo ciudadano a dicha negociación. Paralelamente, desde un inicio existió un problema de secuencia conceptual en torno a la agenda. La postura de las FARC se puede resumir así: primero las reformas (sociales, económicas y políticas), después la paz (esto es, cese definitivo de hostilidades, desmovilización, desarme e ingreso en la vida política legal). La posición del gobierno era exactamente inversa: primero la paz, después las reformas. Una agenda tan amplia, atravesada por visiones tan distintas en cuanto a su ejecución, no auguraba avances reales; todo esto afectó la credibilidad y el respaldo de la opinión pública al “proceso de paz”.

Cuatro, el esquema de diálogo gobierno-FARC falló en torno a lo que llamo la prueba de confianza fundamental. Éste es un asunto medular para asegurar una confianza básica entre las partes y concitar, a la vez, un mayor apoyo ciudadano hacia el procedimiento de negociación en marcha. Por un lado, las FARC demandaron una lucha frontal del gobierno contra los grupos paramilitares, ante lo cual la administración no hizo

prácticamente nada. Conviene recordar que el paramilitarismo pasó de contar con 4000 hombres armados en 1998 a disponer de unos 12000 efectivos al finalizar el mandato del presidente Pastrana. Por otro lado, el gobierno demandó un compromiso humanitario de parte de las FARC en el que éstas abandonarían, en especial, la práctica del secuestro; algo que la guerrilla jamás aceptó. Corresponde subrayar que las FARC eran las mayores responsables, entre 1998 y 2002, de alrededor de 1 500 secuestros (declarados) anuales. El auge de la violencia paramilitar afectó notablemente a los sectores campesinos y a los pobres rurales, mientras el apogeo de la violencia insurgente dañó notoriamente a los sectores altos y a los grupos medios urbanos. Todos los colombianos, casi sin distinción de clase, origen, género y ámbito, se volvieron víctimas de una espiral violenta ante la cual el Estado parecía un mero espectador.

Quinto, las conversaciones entre la administración y la guerrilla carecieron, en última instancia, de respaldo social y político sustantivo. Varios factores concurrieron en esa dirección: la falta de habilidad del gobierno de Pastrana para lograr un consenso genuino alrededor de su modelo de negociación, las divisiones en el seno de los dos partidos tradicionales, la ausencia de una política de Estado en materia de paz, la mezcla de soberbia e incapacidad de las FARC para desplegar una labor política sofisticada y consistente a favor de una salida negociada, el papel de los medios de comunicación que antes de convertirse en un referente de solución se fueron transformando en parte del problema,<sup>10</sup> la dificultad de una participación social más activa en torno al proceso de diálogo mismo, y las señales confusas y negativas de Washington<sup>11</sup> hacia el “proceso de paz”, entre

<sup>10</sup> Según reciente informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, los medios de comunicación del país se caracterizaron históricamente por una actitud reactiva frente al conflicto armado, con escaso sentido de lo público e incurriendo en simplificaciones erróneas al momento de tratar la violencia interna. En general, lo que ha predominado es la descripción del episodio cruento, presentado en forma de primicia y sin la necesaria contextualización. Asimismo, en ausencia de buenas prácticas y ante el largo devenir del conflicto, la información se fue tornando en un recurso clave en la “guerra psicológica” entre los actores armados estatales (fuerza armada y de policía) y paraestatales (organizaciones guerrilleras y paramilitares). Véase Hernando Gómez Buendía (dir), *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia*, Bogotá, PNUD, 2003.

<sup>11</sup> Cabe destacar que Colombia ya constituía un caso particular de atención y preocupación para Estados Unidos antes del 11/9. Una lectura de los resultados de la United States Commission on National Security/21st Century, coliderada por el demócrata Gary Hart y el republicano Warren Rudman, corrobora lo señalado. El propósito básico de la Comisión fue realizar, entre 1999 y 2001, un diagnóstico de las dimensiones de inseguridad que tienden a definir el escenario mundial del siglo XXI y concretar una serie de recomendaciones específicas para que Estados Unidos confronte militar, institucional y diplomáticamente las amenazas a su condición de superpotencia. En ese voluminoso estudio se le otorgaba un lugar

otros.<sup>12</sup> Todo lo anterior condujo a que, hacia principios de 2002, la percepción generalizada de la opinión pública fuese que la negociación no era más que una transacción inane entre dos pequeñas élites desconectadas de la realidad.

Sexto, la inefectiva “guerra contra las drogas” contribuyó al fracaso del diálogo gobierno-guerrilla. Cabe destacar que, entre 1989 y 1999, Colombia había recibido 1 388 millones de dólares en asistencia antidrogas y de seguridad por parte de Estados Unidos.<sup>13</sup> En diez años, con todos los recursos brindados por Washington a Bogotá no sólo no se resolvió el fenómeno de las drogas, sino que se elevó como nunca antes la violencia de distinto tipo, se incrementó la violación de los derechos humanos y se acentuó el desquiciamiento de la guerra. A ello se debe agregar el denominado Plan Colombia de 1 319 millones de dólares aprobado en 2000 por el Congreso estadounidense. Al observar los desembolsos efectivos hechos por Washington con destino a Bogotá entre los años fiscales 1997-2002 resultaba evidente el respaldo de Estados Unidos a Colombia: 1997, 88560 000 dólares; 1998, 112960 000; 1999, 317560 000; 2000, 977320 000; 2001, 230330 000, y 2002, 502110 000.<sup>14</sup> En términos de la “guerra contra

---

destacado al fenómeno de los “estados fracasados” –*failed states*. La Comisión subrayó que este fenómeno constituía una amenaza grave a la seguridad de Estados Unidos y que Washington debía establecer prioridades ante la expansión y eclosión de los mismos: “Not every such problem must be primarily a US responsibility, particularly in a world where other powers are amassing significant wealth and human resources. There are countries whose domestic stability is, for differing reasons, of major importance to US interests (such as Mexico, Colombia, Russia, and Saudi Arabia). Without prejudging the likelihood of domestic upheaval, these countries should be a priority focus of US planning in a manner appropriate to the respective cases. For cases of lesser priority, the United States should help the international community develop innovative mechanisms to manage the problems of failed states.”

<sup>12</sup> En particular, la política de Estados Unidos hacia Colombia empezó a experimentar un cambio puntual pero importante durante la transición del gobierno del presidente Bill Clinton al del presidente George W. Bush. Este cambio tuvo dos componentes no excluyentes. La administración republicana comenzó a politizar aún más el caso colombiano, al considerar, por ejemplo, que la mayor amenaza para el país se derivaba de una insurgencia económica, territorial y militarmente fuerte y no sólo del poderío del narcotráfico. Y al mismo tiempo fue poniendo énfasis, en especial después del 11/9, en el hecho de que las asechanzas en Colombia se entrelazaban y confundían; guerrilla, terrorismo, narcotráfico y criminalidad organizada serían, relativamente, lo mismo. En ese contexto, Estados Unidos prometió más asistencia militar, técnica y de inteligencia, pero sin aparecer saboteando directamente el diálogo de paz en Colombia. Para Washington esta era una receta “barata”: los colombianos se disparaban por un lado y dialogaban por el otro, mientras Estados Unidos intervenía indirecta y masivamente con más asistencia bélica pero sin bajas militares propias.

<sup>13</sup> Véase, al respecto, Nina M. Serafino, “Colombia: US Assistance and Current Legislation”, *CRS Report to Congress*, 13 de junio de 2001.

<sup>14</sup> Estas cifras se encuentran en <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>.

las drogas”, esa asistencia no alteraba, para fines prácticos, el negocio de los narcóticos (en 1981, Colombia tenía casi 25 000 hectáreas con cultivos ilícitos; en 2002, después de varios lustros de fumigación química masiva, eran unas 150 000 las hectáreas con dichos cultivos).<sup>15</sup> Por el contrario, en términos del “proceso de paz”, el apoyo estadounidense sí resultaba significativo: obligaba al gobierno a tener una estrategia elemental contra la insurgencia, empujaba a las fuerzas armadas a adoptar una conducta menos pasiva frente a la guerrilla e involucraba indirectamente a Washington en la guerra interna de Colombia. Esto último condujo a que parte de la clase dirigente colombiana concluyese que Washington se involucraría decisivamente en la guerra, lo cual le facilitó desentenderse de su responsabilidad en la búsqueda de una salida negociada. Sin embargo, la política de Washington apuntaba (y aún apunta) a que la “guerra contra las drogas” de origen estadounidense la librasen primordial y frontalmente los propios colombianos, así como la “guerra contra la insurgencia”, acompañados por una retaguardia estadounidense que intenta evitar más soldados muertos en un nuevo teatro de combate.

Séptimo, los actores externos no aportaron a un proceso de diálogo exitoso. Hacia 1998, las FARC fueron abandonando su tradicional insularidad e incrementaron gradualmente su perfil internacional. De origen campesino, con mentalidad parroquial, escasamente abastecida y muy poco influida por la Guerra Fría, las FARC, después de cuatro décadas de conflicto armado en Colombia, habían afianzado su capacidad de reclutamiento entre sectores rurales necesitados y jóvenes urbanos pobres, se habían sabido dotar con la proliferación del consumo y tráfico de narcóticos y eran manifiestamente refractarias a los cambios ocurridos desde el colapso de la Unión Soviética. La acumulación de poder y presión militar, más que de influencia y legitimidad política, fue convirtiendo a las FARC en una insurgencia con capacidad de acción bélica dentro de las fronteras de Colombia y con relativa proyección diplomática en el exterior. Sin embargo, las FARC no aceptaban influencias políticas externas que moderasen su comportamiento militar y su mirada política. Esto se hizo más evidente en el periodo 1999-2002. Por otra parte, distintos actores internacionales ligados al caso –principalmente, el gobierno de Estados Unidos, la Unión Europea, los países inmediatamente vecinos, la representación en Colombia del secretario general de Naciones Unidas y el Grupo de Amigos (España, Francia, Italia, Noruega, Suecia, Suiza, Canadá, Cuba, México y Venezuela) del “proceso de paz”– jamás compartieron una

<sup>15</sup> Véase Juan Gabriel Tokatlian, “The United States and Illegal Crops in Colombia: The Tragic Mistake of Futile Fumigation”, *University of California Center for Latin American Studies Working Papers*, núm. 3, junio de 2003.

perspectiva semejante sobre el mismo, en términos tanto de su origen y naturaleza, como de su tratamiento y resolución. Ello condujo a que una intervención política externa –en cuanto a buenos oficios o mediación– nunca se hiciera realmente efectiva.

Octavo, y último, existió un problema de contexto importante: el efecto de los atroces atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Después del 11/9 se dio un giro trascendental; se instaló una atmósfera de mano dura que tendió (y aún tiende) a brindar a las democracias una enorme discrecionalidad para recortar libertades y aplicar políticas altamente represivas. Al observar diversas democracias con distintos niveles de madurez y sustantividad, y ubicadas en diferentes espacios geopolíticos, se detecta el impacto de este giro. George W. Bush en Estados Unidos pudo limitar más la libertad en aras de mayor seguridad. Ariel Sharon en Israel pudo aplicar políticas virulentas contra los palestinos en nombre de la “guerra contra el terrorismo” y en defensa de la democracia. Vladimir Putin en Rusia pudo recurrir a la fuerza letal contra los chechenos, en defensa de una democracia asediada por el “terrorismo internacional”. En Colombia, el efecto del 11/9 se hizo notorio en la determinación del gobierno de Pastrana de no continuar un proceso de conversaciones con un grupo guerrillero como las FARC que, con sus actos cada vez más violentos contra la población civil desarmada, se había transformado para el presidente en un movimiento “terrorista”.

En breve: el caso colombiano demuestra que una estrategia de guerra camuflada de modelo de diálogo fracasa inevitablemente. El denominado “proceso de paz” fue, para los bandos en disputa, sólo una fase en la búsqueda de mayor poder para un estadio superior de la confrontación. Bajo esa lógica, la guerra se extiende territorialmente, se polariza socialmente y se enmaraña internacionalmente.

#### UNA MIRADA CONCEPTUAL

Probablemente, si se busca ubicar y comprender mejor la desastrosa conversación emprendida por el presidente Andrés Pastrana y horadada por las FARC, sería pertinente tener en cuenta el aporte analítico de trabajos como el de Barbara Walter. Con base en un minucioso análisis de 72 guerras internas (de base política, étnica o religiosa) que se iniciaron entre 1940 y 1992, Walter arriba a conclusiones rigurosas y sugerentes.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Véase Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

Ante todo se propone responder a un enigma fundamental de los estudios políticos e internacionales sobre la guerra y su resolución: por qué el llevar a los combatientes a una mesa y responder a sus demandas no garantiza alcanzar la paz. Sólo 51% de los 72 conflictos estudiados por Walter conocieron procesos de negociación. Llamativamente, en el mundo, 43% de los acuerdos de paz firmados luego de una negociación jamás se implementaron y los contrincantes volvieron a combatir. Así, la gran mayoría de las guerras civiles iniciadas en aquel periodo no culminaron de modo pacífico, sino que terminaron con el exterminio o con la capitulación de una de las partes.

Los más citados enfoques que buscan explicar la recurrencia a la guerra son de dos tipos: por un lado, el enfoque racionalista que postula que los cálculos costo-beneficio de los actores armados son los que dificultan llegar a un acuerdo y, por el otro, el enfoque idealista que señala que las emociones y los valores envueltos en una guerra interna son los que impiden alcanzar una salida a la misma. A su vez, las más acreditadas teorías que intentan explicar la terminación pacífica de las guerras domésticas se pueden agrupar también en dos. De una parte están las que analizan las salidas negociadas en función de las condiciones económicas, políticas y militares imperantes en el campo de batalla. Según éstas, si dichas condiciones empujan a las partes a negociar, el resultado previsible será un arreglo exitoso. De la otra, sobresalen las que hacen énfasis en la disposición de los adversarios para resolver los conflictos de interés subyacentes. Si las partes están dispuestas a hacer concesiones, el desenlace predecible será positivo.

Mediante una combinación de metodología cuantitativa y estudios de caso comparativos, Walter muestra en detalle y con fundamentos por qué aquellas aproximaciones son incapaces de elucidar la efectiva culminación de los conflictos armados internos. En esencia, los hallazgos de su investigación le muestran que la teoría del “compromiso creíble” es mucho más adecuada para esclarecer la finalización exitosa de esas guerras.

Según ésta, el fracaso de las soluciones negociadas obedece a la ausencia de un tercero, externo a los adversarios, dotado de voluntad y capacidad para satisfacer tanto las necesidades de garantías para la desmovilización y el desarme de los combatientes, como los requerimientos para asegurar los acuerdos de cogobierno estipulados.<sup>17</sup> La sensación de enorme vulne-

<sup>17</sup> Después de décadas de confrontación militar, las FARC hicieron en 2001 una propuesta política de “cogobierno” que fue inmediata y categóricamente rechazada por el gobierno del presidente Pastrana. Ahora bien, e independiente de las razones que motivaron esa decisión en aquel momento, parece conveniente comprender el alcance de esta noción. El cogobierno –*power sharing* en clave anglosajona– ha cobrado preeminencia en los últimos años como producto de la formulación de soluciones alternativas para situaciones críticas marca-

rabilidad militar de los participantes en un enfrentamiento bélico y la desconfianza política frente al otro son los dos factores fundamentales que hay que tener en cuenta. El meollo de una salida pacífica a una guerra interna está en las garantías reales de supervivencia de los actores armados, y en la ejecución segura de lo convenido por el Estado y su oponente en materia de poder compartido. Será un tercero, ajeno a los bandos enfrentados, el que pueda lograr lo anterior. De lo contrario, ni los más plausibles acuerdos concertados y ratificados se pondrán en práctica y los combatientes regresarán, más temprano que tarde, a la lucha armada. Ese tercero capaz de cumplir el compromiso creíble debe reunir tres condiciones. Primera, que la parte interviniente (un Estado o conjunto de estados) tenga intereses tangibles en el caso afectado por una guerra. Segunda, que esté dispuesta a hacer efectivo y garantizar el cumplimiento de lo acordado. Y tercera, que demuestre constante firmeza.

En el caso colombiano, el “proceso de paz” entre Pastrana y las FARC mostró que no se pudo avanzar en cuanto a producir una genuina confianza mutua ni en cuanto a verificar ningún paso sólido para resolver las prevenciones militares de las partes. El conflicto armado podía resultar costoso para el país en su conjunto, pero los beneficios de la paz no eran seriamente percibidos por los contrincantes. No se trataba de actos de voluntarismo de un lado y otro —que nunca los hubo de modo recíproco y reiterado—, sino de presionar en aras de esa voluntad que hacía falta, pre-

---

das por guerras civiles encarnizadas, conflictos armados prolongados o enfrentamientos étnicos agudos. El cogobierno implica un ejercicio compartido de poder que intenta resolver la disputa en torno a quién comanda el control supremo de una unidad política dada. Más que dirimir quién ejerce poder sobre quiénes, el cogobierno procura una práctica conjunta de ese poder. Así, se busca acomodar y organizar intereses opuestos e identidades divergentes bajo un marco político común. El cogobierno se puede establecer desde el exterior o puede ser pactado internamente. La salida gestada por las Naciones Unidas para las comunidades grecochipriotas y turcochipriotas en Chipre es un ejemplo de lo primero, mientras la Constitución interina de 1993, acordada entre blancos y negros en Sudáfrica, que facilitó la gestión del gobierno de Nelson Mandela es un caso típico de lo segundo. El *power sharing* puede ser regional o nacional. Es posible instituir un régimen con autonomía especial para una porción del territorio, de tal modo que un grupo minoritario ejerza una amplia gama de funciones en dicho ámbito. También es factible que líderes de las partes confrontadas pasen a ejercer, mediante un sistema de decisión por consenso, el poder del Estado central. La experiencia internacional muestra que se necesitan tres condiciones para que funcione el cogobierno: la presencia de un núcleo fuerte de moderados, tanto entre los bandos en pugna como en la sociedad civil, que promueva una coexistencia efectiva; la certeza de que las partes actúan de buena fe a la hora de acordar y poner en práctica un compromiso de *power sharing*; y la existencia de un acuerdo temporal y acotado que no se dilate en el tiempo ni malgaste la confianza generada. En el caso de Colombia, no existía en 2001 ni existe hoy en 2004 ninguna de estas tres condiciones indispensables.

sión que requería un alto y sostenido nivel de participación de la sociedad civil nacional y un esquema vigoroso de incentivos y castigos por parte de la comunidad internacional. Los repetidos inconvenientes tácticos de la negociación, jamás revaluados, verificados o sancionados por nadie, se transformaron en manipulación (por las partes negociantes), parálisis (del proceso mismo), descrédito (por parte de la ciudadanía) y desorientación (de los distintos actores y organismos internacionales). Por ello, la presencia efectiva de un tercero externo al conflicto resultaba y resulta crítico.

En ese sentido, el papel de Estados Unidos en la pacificación de Colombia será ineludible. Más que en el esquema "El Salvador" o el paradigma "Vietnam", Estados Unidos parece estar transitando en Colombia hacia el modelo desplegado en Filipinas. Éste es un nuevo prototipo de intervención. Durante la Guerra Fría predominó la "intervención por imposición", que consistía en una injerencia militar unilateral en los asuntos de un país. Los casos típicos fueron Vietnam y Afganistán. En la posguerra fría surgió la "intervención por consentimiento", en la que la injerencia militar se sustentaba en razones humanitarias y se realizaba mediante acciones colectivas con alguna base de legitimidad internacional. Los ejemplos notorios fueron Haití y Bosnia. Después del 11/9 parece surgir la "intervención por invitación"; gobiernos democráticos solicitan la intromisión de actores externos para la resolución de problemas internos. En Georgia, el ex presidente Edward Shevardnadze gestionó el envío de un reducido contingente de las fuerzas especiales de Estados Unidos para entrenar a las fuerzas georgianas en la lucha contra rebeldes chechenos. En Filipinas,<sup>18</sup> George W. Bush y Gloria Arroyo acordaron en 2002 el envío de 650 soldados estadounidenses para apoyar a las fuerzas armadas filipinas en su lucha contra el grupo armado Abu Sayyaf. A comienzos de 2003, Washington destinó cien millones de dólares en ayuda antiterrorista a Filipinas y despachó a ese país 1 750 efectivos adicionales. Del compromiso bélico de Washington en la política antiinsurgente filipina cabe subrayar tres características. Primera, se identifica a Abu Sayyaf como ligado al terrorismo internacional; en este caso con conexiones con Al Qaeda. Segunda, Abu Sayyaf recurre de modo usual al secuestro. Y tercera, el enfrentamiento se concentrará en el sur del país.

El caso colombiano tiene, en algún sentido, características semejantes. El Plan Colombia, desarrollado a partir de 2000, y equivalente a 1319 millones de dólares, autorizó la presencia de hasta 400 asesores militares estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada

<sup>18</sup> También a pedido de Georgia y Yemen, fuerzas especiales de Estados Unidos han ido a esos países a entrenar a las respectivas fuerzas armadas para combatir grupos terroristas.

(antiguamente conocidas como mercenarios). Después del 11/9, el Congreso aprobó una asistencia de 98 millones de dólares para que tropas estadounidenses entrenaran a soldados colombianos en la protección de la infraestructura petrolera del país. Una vez iniciada la invasión a Iraq, la Casa Blanca solicitó al Congreso 104 millones de dólares adicionales para Colombia (para 2003 el Legislativo ya había aprobado casi 500 millones para Bogotá) como parte del paquete de 80 mil millones de dólares para llevar a cabo la guerra contra Saddam Husein. Adicionalmente, y en comparación con el caso filipino, existen similitudes interesantes. Primero, las FARC son presentadas más frecuentemente como un movimiento con nexos con el terrorismo internacional; por ejemplo con el IRA. Segundo, las FARC son el grupo que efectúa más secuestros. Y tercero, las FARC abandonaron en 2002 la zona de distensión otorgada en 1999 pero han controlado, de facto, el sur del país. Si el actual modelo de intervención resultara insuficiente, no es desestimable que Washington propicie la creación de una *"coalition of the willing"* —una coalición solicitada por Uribe y estimulada por Bush— para participar expresamente en la guerra colombiana.

El interrogante es si en este contexto, en el que se funden cada vez más la "guerra contra las drogas" y la "guerra contra el terrorismo", Sudamérica entiende que tiene intereses en juego en el caso colombiano y si está en capacidad de formular una salida pacífica al conflicto armado en el país andino.

El logro de una postura concertada de Sudamérica alrededor de Colombia exige una serie de condiciones elementales. Primero, establecer que el caso colombiano constituye una prioridad política para el área. Segundo, precisar tanto los intereses convergentes como los divergentes en torno al país andino. Tercero, acordar un consenso mínimo frente a ese caso. Cuarto, eludir las iniciativas individuales y sobreactuadas. Y quinto, distribuir responsabilidades de acuerdo con la importancia que el caso de Colombia tenga para cada actor. En este último sentido, el papel de Brasil es clave. Brasil no constituye un competidor para Washington, sin embargo, no sólo aspira a consolidar su poder regional, sino a proyectar su poderío internacionalmente. La gran incógnita es si Estados Unidos pretende evitarlo reduciendo tal poderío en Sudamérica, o si acepta convivir con un Brasil convertido en potencia media influyente. Esto se entrelaza con Colombia, pues allí se localiza el principal foco de conflicto armado en América. Por ello, el interrogante es si Estados Unidos tomará en cuenta particularmente los intereses de Brasil para buscar una salida al conflicto armado colombiano.

En esa dirección, a mi entender, Colombia no debe ser objeto de una intervención militar, sino de una injerencia política. Colombia necesita

una suerte de nueva Contadora<sup>19</sup> impulsada, en especial, desde Sudamérica (¿y, eventualmente, con apoyo de la Unión Europea?).<sup>20</sup> En este sentido, la idea central sería la siguiente:

• Al igual que la experiencia en América Central, la nueva Contadora debe ser útil para ofrecer un diagnóstico realista de la situación colombiana, evitar premisas equivocadas y precisar la naturaleza real de la(s) amenaza(s) existente(s).

• Si en los ochenta la Contadora para Centroamérica pretendía abrir espacios políticos y diplomáticos para que Nicaragua y El Salvador no se perdieran para Occidente, hoy la Contadora para Colombia debe evitar que el país se pierda para el continente en términos democráticos.

• Aunque equidistante en su comportamiento, la Contadora para América Central fue percibida por la Casa Blanca y parte del Legislativo en Washington como antiestadounidense; la Contadora para Colombia debe ser, sin duda, entendida como una alternativa válida y valiosa para comprometer a Estados Unidos en una solución a largo plazo de la guerra colombiana.

• La Contadora para Centroamérica supo desagregar los componentes de la crisis subregional y definir procedimientos, procesos y políticas específicas y generales; la Contadora para el caso colombiano necesita desarrollar una capacidad semejante para entender la simultánea yuxtaposición y autonomía de distintos fenómenos violentos en el país.

• En América Central, Contadora sólo se ocupó del conflicto armado político; en Colombia, una nueva Contadora debe aportar a una comprensión diferente de la guerra interna y de asuntos tales como el negocio ilícito de las drogas<sup>21</sup> —cuestión crucial en el caso colombiano y ausente en el caso centroamericano. No se trata de que la eventual resolución del caso

<sup>19</sup> En este análisis, se presume que Brasil desempeñará en el caso de Colombia el papel activador que tuvo México en la configuración de una *concert diplomacy*, por vía de Contadora, para la guerra en América Central.

<sup>20</sup> Sobre el diseño de Contadora, su funcionamiento y su aporte a la pacificación en Centroamérica, véase, entre otros, Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlian. "Contadora: The Limits of Negotiation", *SAIS Foreign Policy Institute Case Studies*, núm. 9, 1987.

<sup>21</sup> A más de tres décadas de que el presidente de Estados Unidos Richard Nixon declarara en 1971 el inicio de la "guerra contra las drogas", y después de millones de muertes inútiles, de una alarmante devastación ambiental y multillonarios e improductivos gastos mundiales, es el momento de pensar seriamente en poner fin a la prohibición de las sustancias psicoactivas ilegales. La ciega política prohibicionista imperante ha hecho posible que hoy exista en el mundo una variedad sin precedentes de drogas naturales y sintéticas, que se consuman más estupefacientes a menor precio y con mayor pureza, y que se genere la más extensa criminalidad organizada transnacional, capaz de conducir a varios estados al colapso total. Por esto es impostergable plantear alternativas más sensatas, humanas y eficaces.

colombiano precipite un desplazamiento a los países vecinos del lucrativo emporio ilícito de los narcóticos.

\* Hace unos lustros, en América Central, Contadora aportó una voz diplomática a una crisis básicamente política; en Colombia la nueva Contadora debería ir más allá y presentarse como fuerza dispuesta a presionar con una variedad de instrumentos para una solución global a su conflicto.

\* En Centroamérica, Contadora evitó la propagación de un conflicto de baja intensidad por toda el área, pero no contribuyó a forjar un nuevo pacto democrático en los estados con altos niveles de violencia; en Colombia, Contadora debe dejar en claro que no es conveniente que sólo se resuelvan los enfrentamientos armados y no se modifique la estructura de poder vigente.

## COLOMBIA HOY

El mayor dilema<sup>22</sup> que enfrenta el actual presidente de Colombia, el liberal disidente Álvaro Uribe, es recuperar la autoridad del Estado o caer en el autoritarismo.<sup>23</sup> El hecho de que la elección que le dio el triunfo tuviera como tema central la autoridad, hizo que ésta fuera una decisión “hobbesiana”. De allí la importancia que tuvo el tema de la recuperación del mo-

<sup>22</sup> Uribe confronta, adicionalmente, un dilema externo: resolver la guerra interna con un mínimo de autonomía internacional. El mandatario optó por un alineamiento irrestricto con Estados Unidos a la espera de una relación privilegiada con Washington y un respaldo decisivo de la Casa Blanca para superar el conflicto armado doméstico. Sin embargo, no hay “relaciones especiales”, medianamente simétricas, entre un país periférico y Estados Unidos, mucho menos después del 11 de septiembre de 2001. Responder positivamente a cada demanda de Washington y sobrereactuar como el mayor cruzado mundial en la “guerra contra el terrorismo” pueden conducir a equivocaciones y a hacer inviable toda eventual solución política negociada al conflicto armado interno.

<sup>23</sup> También son significativos los dilemas que afrontan las FARC y el gobierno de Estados Unidos. Para las FARC, la mayor encrucijada es demostrar si aún sostiene un proyecto político y es un interlocutor que hace que el conflicto colombiano sea negociable, o si se transforma en una maquinaria criminal que termina facilitando que Bogotá y Washington las identifiquen como un actor terrorista con el que nada es negociable. Su dilema es claro: o se repolitizan o se autocriminalizan. Para Estados Unidos, el principal dilema es cómo y en qué medida contribuir a que el Estado colombiano logre simultáneamente erradicar el lucrativo negocio de las drogas (que se origina en los propios consumidores estadounidenses), revertir los avances militares de la guerrilla (y su proyección urbana) y confrontar al paramilitarismo (que ha triplicado sus combatientes ante la actitud impávida de tomadores de decisión civiles y militares en Washington y Bogotá), sin involucrarse directamente en el combate contra estos fenómenos.

nopolio de la fuerza para el Estado.<sup>24</sup> Con una victoria convincente –53% de los votos: 22% más que su inmediato contendiente, el liberal oficialista Horacio Serpa (31%)–, pero no masiva –pues obtuvo aquel total de sufragios en una votación con apenas 47% de participación electoral–, no parece sensato interpretar el éxito de Álvaro Uribe como un “cheque en blanco” de la gran mayoría de los ciudadanos a favor de una política inflexible de “mano dura”.

Ahora bien, después de un primer año de gestión, el dilema señalado sigue vigente. En esencia, Uribe debe evitar que Colombia devenga un Estado fracasado –un *failed state* en clave anglosajona–, incapaz de proteger a los individuos de las fuerzas violentas que los amenazan y de garantizar la legitimidad indispensable para evitar un colapso institucional. De hecho, el país es ya testigo de una mezcla de Estado fantasma, presente en ciertas áreas, y de Estado anémico, que consume sus energías combatiendo múltiples grupos armados.

Resolver aquel dilema exige fortalecer la gobernabilidad democrática. En ese punto se ubica la principal intersección de los intereses de Colombia y Sudamérica. Si los sudamericanos quieren cumplir un papel positivo en la situación colombiana deben establecer un parámetro básico para orientar su aporte. De allí que resulte imprescindible hacer un seguimiento atento sobre la gestión específica del gobierno de Uribe. No se trata de un tema de encuestas transitorias, sino de un análisis de políticas concretas.

Ello podría tener como criterio rector lo que llamo la “prueba democrática”. Ésta es una prueba sencilla que fija que toda decisión del Ejecutivo debe ser evaluada de acuerdo con su contribución efectiva a un Estado democrático. Si una determinación gubernamental reafirma el imperio de la ley, asegura el uso legítimo de la fuerza, protege los derechos humanos de los desarmados o mejora las condiciones materiales de la sociedad, entonces la administración aprueba el *test*. Si, por el contrario, una decisión mina la democracia, debilita las instituciones, destruye conquistas alcanzadas en el plano de los derechos fundamentales o favorece los intereses de unos pocos, el gobierno pierde el examen.

Esta prueba es consonante con el pedido del presidente Uribe a la comunidad internacional en términos de no poner en igualdad de condiciones al gobierno y a la guerrilla, conteniendo la capacidad de la insurgencia

<sup>24</sup> Conviene recordar, asimismo, que ni en Colombia ni en el resto del mundo la economía está divorciada de la política. Cualquiera que sea la estrategia de superación de la violencia que tenga el gobierno, la democracia y el orden público en Colombia no pueden consolidarse si la economía continúa deteriorándose. La autoridad estatal, la estabilidad institucional y la legitimidad social no son factibles ni creíbles con el esquema económico imperante que ha generado más desempleo, más desigualdad y más desesperanza.

para desplegar su “diplomacia paralela” y fustigando su recurso al terror. Los estados de Sudamérica no avalan a las organizaciones que recurren a prácticas terroristas en Colombia. Del mismo modo, los gobiernos sudamericanos buscan conocer más y mejor al gobierno colombiano que pretende mayor respaldo y asistencia.

En ese sentido, los resultados del cumplimiento o incumplimiento de la prueba democrática deberían ser categóricos. Si hay avances a favor del afianzamiento democrático del Estado, el apoyo y la cooperación externa deberían ser crecientes. Si hay desmedro de la democracia, la crítica y la limitación del apoyo externo deberían ser igualmente notorias.

Los parámetros de evaluación de la prueba democrática no deben ser dogmáticos ni ideológicos, sino rigurosos y precisos. Por ejemplo, la decisión de Uribe de apuntar a una modernización del Estado puede aportar a la democracia; sin embargo, determinados componentes del Estatuto Anti-Terrorista la socavan. El Ministerio de Defensa ha presentado un trascendental “Libro Blanco sobre Política de Defensa y Seguridad Democrática” que contiene algunos principios y planes que podrían reforzar la democracia. Pero, paralelamente, desde el Ministerio del Interior y Justicia se adoptaron posturas y medidas que se caracterizan por estigmatizar a la oposición no armada y antagonizar a los poderes públicos, que enflaquecen la democracia.<sup>25</sup> Lo anterior significa que la situación en el país está

<sup>25</sup> Un caso particularmente sensible en cuanto al dilema autoritarismo o democracia es el de los derechos humanos. El 8 de septiembre de 2003, en ocasión de la toma de posesión del nuevo comandante de la fuerza aérea colombiana y a raíz de un texto recientemente publicado sobre el estado de los derechos humanos en el país compilado por varias ONG de derechos humanos en Colombia, el presidente Uribe dijo: “Mientras para el gobierno y la fuerza pública los derechos humanos son un compromiso de todos los días, para otros sectores los derechos humanos son una bandera política de ciertas ocasiones. Colombia tiene que entrar en reflexión. Por ejemplo, entre los críticos yo observo teóricos, de quienes discrepo, pero a quienes respeto. Observo organizaciones respetables de derechos humanos, que tienen todo el espacio en Colombia y tienen que gozar de toda la protección de nuestras instituciones. Y observo también escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos. Les da miedo confesar sus aspiraciones políticas y entonces tienen que esconderse detrás de la bandera de los derechos humanos. Me voy a referir a los primeros [...] Ningún país del mundo, afrontando el desafío terrorista de Colombia, ha garantizado como Colombia la plenitud de las libertades [...] Aquí hemos encontrado un terrorismo enseñoreado por décadas, un terrorismo escondido en nuestras grandes ciudades y en más de 300 mil kilómetros de selva, un terrorismo financiado por el narcotráfico. No creo que en la historia de mi generación se haya tenido que enfrentar en el mundo un terrorismo más rico, más poderoso, un terrorismo más agresivo, más peligroso que el que hemos enfrentado en Colombia. ¿Y cómo lo estamos enfrentando? De la mano de la Constitución. Lo estamos enfrentando sin recortar la libertad de prensa, lo estamos enfrentando con el desafío de que los vamos a derrotar, pero los vamos a derrotar limpiamente. Nuestra fuerza pública jamás tiene la menor inclinación a igualarse con los

marcada por claroscuros, lo cual implica adoptar desde el exterior una mirada prudente y descartar aventuras belicistas.

Por todo lo anterior, la ligera aceptación de que Colombia se ha convertido en epicentro de la "guerra contra el terrorismo" merece evaluarse con mayor detenimiento. Cada vez más, Bogotá insiste en borrar las fronteras entre lucha antidrogas y lucha antiinsurgente, magnificando de paso la envergadura del oponente: una suerte de supra-mega-narco-terrorismo que se ha instalado en Colombia y al que se debe combatir de modo colectivo y masivo. Por ello, es necesario hacer tres precisiones breves (que obviamente ameritan un tratamiento más pormenorizado y amplio).

En primer lugar, el fenómeno del terrorismo requiere un análisis preciso y ponderado; con más razón cuando muchos estudios sobre el tema son conceptualmente pobres, políticamente intencionados y moralmente vacíos. Por ello, es fundamental recordar que el terrorismo no es un objetivo (nadie obtiene siempre o preserva indefinidamente el poder a punta de terror), ni es una ideología (de derecha o izquierda); el terrorismo es un método.<sup>26</sup> La insurgencia, cualquiera que sea su orientación y en todo tiempo y lugar, recurre a la combinación de tres formas de combate: la lucha guerrillera, enfocada a producir bajas en los cuerpos de seguridad del Estado y a erosionar la voluntad del contrincante; la guerra convencional, que pretende alcanzar la formación de un ejército regular paralelo y confrontar al oponente a través de grandes unidades; y el terrorismo, que dirige la violencia hacia la población civil no combatiente. El terrorismo no es una modalidad de confrontación carente de propósito; su uso apunta a

---

terroristas en su desprecio por los derechos humanos. Por eso, mientras las FARC y el terrorismo que la acompaña, mientras la organización terrorista todos los días viola los derechos humanos, aquel sector politiquero de los derechos humanos sale a defender a las FARC con el pretexto de defender los derechos humanos [...] Otros países en menores problemas los echaron de su territorio [...] Cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, cuando los terroristas empiezan a sentirse débiles, inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos [...Hay entonces] tres grupos. Los teóricos, de quienes discrepamos pero [a quienes] respetamos. Las verdaderas organizaciones de derechos humanos, que aquí tienen el espacio que les han negado en países con menores dificultades. Y los politiqueros de los derechos humanos. Me estaba refiriendo en estos últimos minutos a los politiqueros de los derechos humanos [...] Ya buscaron hace meses en Londres engañar nuevamente a la opinión internacional, que los desconoció, para frenar la ayuda a Colombia. Se empezaron a dar cuenta en Europa que aquí hay unos traficantes de derechos humanos que viven a toda hora pidiendo auxilios de la Unión Europea y otras entidades, simplemente para sostenerse, porque han hecho de eso un *modus vivendi* y porque necesitan esos recursos para frenar la acción de autoridad del Estado, que es la manera de frenar la derrota del terrorismo..."

<sup>26</sup> Véase Bard E. O'Neill, *Insurgency and Terrorism: Inside Modern Revolutionary Warfare*, Dulles, Brassey's Inc, 1990.

objetivos políticos que faciliten, en el largo plazo, la conquista del poder. Sin embargo, el recurso al terrorismo, antes que una demostración de fortaleza, es la expresión de una debilidad estratégica. Como medio de lucha urbana es militarmente inefectivo, aunque resulte simbólicamente efectista: salvo la excepción de Yemen del Sur en 1967, no se conoce ningún caso de terrorismo urbano eficaz. En esa dirección, y dado que las FARC han incrementado notablemente el recurso al terror –en especial, urbano– pero, a la vez, no constituyen lo que algunos denominan “megaterrorismo” (o “superterrorismo”), cabe preguntarse acerca de una denominación pertinente para este caso. El uso de una u otra definición presenta problemas conceptuales y prácticos importantes. Siguiendo a Stepanova, es posible calificar a las FARC como una “organization involved in terrorist activities rather than a terrorist organization”.<sup>27</sup> Ello expresa mejor la variedad de prácticas armadas de este movimiento y permite concebir la posibilidad de una negociación política con él.

En segundo lugar, quien siga el drama colombiano se sentirá sorprendido de que el actual gobierno haya culminado un acuerdo con las Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC), el grupo paramilitar de extrema derecha identificado como la organización número 36 en la lista sobre terrorismo internacional del Departamento de Estado. Al parecer, no sólo Washington ha avalado la negociación con un grupo terrorista, sino que la saliente embajadora estadounidense en Bogotá, Anne Patterson, señaló que su país se comprometería a financiar la desmovilización de las AUC; algo que sin duda tornará más compleja la participación de Estados Unidos en el diálogo con las AUC: ¿Washington avalará una política amnésica frente a los horrores cometidos durante lustros por el paramilitarismo, desoyendo los pedidos internos e internacionales de justicia en materia de derechos humanos? ¿Washington pospondrá las solicitudes de extradición de líderes paramilitares que han reiterado, en varias ocasiones, que han estado vinculados al negocio ilícito de las drogas? ¿Washington contempla trasladar este particular esquema de negociación con terroristas – algo que está penado por la legislación interna de Estados Unidos– a otros casos internacionales?

Pero, en el fondo, la pregunta central en el caso de Colombia es: ¿por qué allí ha sido exitoso el terrorismo? Al grupo armado más nacionalista, el Movimiento 19 de Abril (M-19) le sirvió, lo escucharon más (durante el gobierno de Virgilio Barco, 1986-1990) después de la toma y destrucción del Palacio de Justicia (1985) en pleno centro de Bogotá; a los narcotraficantes

<sup>27</sup> Véase Ekaterina Stepanova, *Antiterrorism and Peace-building During and After Conflict*, Estocolmo, SIPRI, 2003.

les sirvió pues lograron, mediante el terrorismo indiscriminado de finales de los años ochenta, una política de *plea bargain* (“política de sometimiento a la justicia”) a la colombiana durante el comienzo de la presidencia de César Gaviria (1990-1994); a la guerrilla de origen marxista, las FARC, les sirvió, en particular a finales de los noventa cuando más recurrieron a prácticas de terror y lograron el inicio de un proceso de diálogo (finalmente fracasado) con el presidente Andrés Pastrana; y a los paramilitares les sirvió pues hoy se sientan a pactar con el gobierno, a pesar de haber cometido decenas de masacres de miles de civiles por más de tres lustros.

Y en tercer lugar, cabe reflexionar sobre lo que llamo la paradoja del intervencionismo. En ese sentido, hay que subrayar que la intervención armada en la guerra colombiana la promueve mucho más el Comando Sur estacionado en Miami (y no tanto por círculos de decisión en Washington) que las fuerzas armadas de Colombia (aunque algunos civiles sueñen con una salvadora intervención militar externa). El general James Hill en Estados Unidos y el presidente Álvaro Uribe en Colombia han hablado mucho más de una participación militar externa en Colombia que Rumsfeld y Powell en Washington y que los principales comandantes militares en Bogotá. Por ello, es importante consultar el reciente informe de 2003 del Departamento de Estado sobre *Patterns of Global Terrorism* y dirigirse al voluminoso apéndice donde se señalan los principales actos terroristas ocurridos en todo el mundo durante 2002. Según el mismo, se produjeron sólo cinco hechos destacables en Colombia: tres de ellos vinculados a secuestros de extranjeros y dos a la voladura de oleoductos. Conviene recordar que en 2002 fueron masacrados miles de colombianos, se produjeron casi 3000 secuestros en el país y Álvaro Uribe fue objeto de un ataque directo el día de la inauguración presidencial.

Por todo lo anterior, Sudamérica se equivoca si confunde lo que sucede en Colombia y lo que allí hay en juego. El conflicto armado colombiano sigue teniendo un componente político y lo prioritario es el fortalecimiento de la democracia. Colombia necesita una mayor gobernabilidad, pero no cualquiera: sólo una genuina gobernabilidad democrática resolverá su extenuante conflictividad armada.

El estruendoso fracaso del “proceso de paz” del presidente Pastrana no debe conducir a pensar que el caso de Colombia no tiene aún componentes de una “guerra justa” que deben superarse mediante una solución política seria y efectiva; solución que, muy seguramente, implicará un alto nivel de participación internacional.