

CAPÍTULO TERCERO

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LATINOAMÉRICA: ANTECEDENTES Y CAMBIOS

Alejo Vargas Velásquez

RESUMEN:

Después de realzar un breve recorrido histórico, el autor propicia un cambio de rumbo en las estrategia de las fuerzas de orden público y las Fuerzas Armadas, en relación con la seguridad y la defensa.

Palabras clave:

Guerra Fría, 11S, 11M, orden público y seguridad.

ABSTRACT:

After a brief historical route, highlight the author favors a change of course in the forces of law and order and the armed forces, in relation to security and defence strategy.

Key words:

Cold war, 11S, 11 M, public order and safety.

■ INTRODUCCIÓN

La denominada lucha contra el terrorismo en América Latina implica considerar sus antecedentes –luchas contra guerrillas de influencia marxista– e igualmente las transformaciones posteriores al 11 de septiembre de 2001, tanto en lo discursivo como en la difícil delimitación del tema. Este ensayo analizará, partiendo de una breve mirada histórica, el surgimiento de las expresiones guerrilleras influidas por la revolución cubana en el contexto de la Guerra Fría y cómo los Estados de la región las enfrentaron inicialmente (cuál fue la estrategia contrainsurgente inicial); posteriormente se analiza el impacto de la terminación de la Guerra Fría y de los atentados terroristas del 11-S en Estados Unidos en la concepción y prioridad que va a tomar la lucha contra las organizaciones guerrilleras supervivientes y las derivaciones a propósito de la propia utilización de la denominación terrorista.

Seguidamente se analiza cómo se readecúan las estrategias contrainsurgentes y cómo se pretende adecuar a las FF. AA. para participar en esta lucha, en un contexto en que cada vez más las viejas guerrillas se relacionan funcionalmente con las actividades del narcotráfico y cómo esto incide en la gobernabilidad y estabilidad de los Estados. El análisis del caso colombiano se toma como un caso relevante, analizando el proceso de reforma militar, la nueva estrategia contrainsurgente adelantada, los resultados, la complejización del panorama de seguridad con la emergencia de expresiones de crimen organizado, las tensiones regionales que se derivan de la misma y cuáles son las perspectivas de esta lucha.

Por último, se proponen algunas breves tesis conclusivas.

■ LA PERSPECTIVA HISTÓRICA: GUERRA FRÍA, SURGIMIENTO DE GRUPOS GUERRILLEROS INFLUIDOS POR LA REVOLUCIÓN CUBANA, LA POS GUERRA FRÍA Y LAS GUERRILLAS REMANENTES EN ALGUNOS PAÍSES Y LA FORMA COMO LOS ESTADOS LAS ENFRENTARON

Durante la Guerra Fría se definió, de una parte, una especie de distribución del mundo en áreas de influencia entre los dos campos emergentes y, de otra, la idea de la amenaza global como producto de la confrontación global. En el caso de América Latina «era claro que formaba parte de la esfera de influencia norteamericana desde principio de siglo y también que ninguna guerra hegemónica iría a tener a América Latina como teatro, entendiendo por tal aquella que pudiera modificar con su resultado la estructura de poder mundial»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ PARDO RUEDA. «Nueva Seguridad para América Latina». FESCOL-CEREC. Santafé de Bogotá: mayo de 1999.

Dentro de ese contexto de confrontación Este-Oeste, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina tuvo que ver con el hecho de que «las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países. [...] La hipótesis de guerra revolucionaria [...] era considerada como una posibilidad real inmediata»⁽²⁾.

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación, con respecto a América Latina, «tanto antes como durante la Guerra Fría, la inestabilidad política en el área. [...] Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro»⁽³⁾.

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, como respuesta a lo que se consideraba «amenazas», la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. «El concepto estaba vinculado a la lógica de la Guerra Fría: el supuesto era la amenaza del ‘comunismo internacional’, un riesgo de origen extracontinental aunque pudiera tener manifestaciones regionales internas, que amenazaba la soberanía, la integridad territorial y valores abstractos como la libertad de las repúblicas y sus habitantes»⁽⁴⁾.

Esta doctrina tuvo como elementos básicos los siguientes:

«*Primero*: la concepción geopolítica, nacida de los teóricos alemanes de finales del siglo XIX, y que alcanzó su máximo desarrollo en la Alemania nazi. Concepción basada en la idea de ‘espacio vital’ –el Estado como ente biológico y geográfico–, teoría según la cual un estado que pretende ejercer como potencia de importante peso necesita, entre otras cosas, disponer de amplia influencia y control sobre espacios físicos y políticos no limitados forzosamente por las fronteras de su propia nación. [...]

«*Segundo*: plena asunción de conceptos tales como ‘enemigo interior’, ‘enemigo común’, ‘guerra permanente y total’. [...] Al propio tiempo se enmarcaba dicha lucha antisubversiva dentro del concepto de ‘guerra total y permanente’ que el mundo occidental debía librar contra esa supuesta amenaza global.

«*Tercero*: plena inserción de la lucha antisubversiva dentro de una supuesta Tercera Guerra Mundial. [...] El mundo comunista planteaba la tercera

⁽²⁾ CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. «América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional», en LEAL BUITRAGO y TOKATLIÁN (comps.). *Op. cit.*

⁽³⁾ PARDO RUEDA, *Op. cit.*, 1999.

⁽⁴⁾ AGUILERA PERALTA, Gabriel. «La espada solidaria: cooperación en seguridad y defensa en Centroamérica», en ROJAS ARAVENA (ed.). *Op. cit.*

guerra mundial –siempre según los seguidores de esta peculiar doctrina– por otra vía mucho más sutil: la penetración ideológica a través de la subversión izquierdista en todos los países del hemisferio occidental, con vista a la futura toma de poder en todos y cada uno de ellos. [...]

«*Cuarto*: plena asimilación y práctica aplicación de la doctrina francesa de la ‘contrainsurgencia’ o ‘lucha contrainsurgente’ [...] que incluía una serie de técnicas de lucha y de información no demasiado respetuosas con la población civil y gravemente lesivas para los derechos humanos de los posibles enemigos, e incluso de los simples sospechosos de pertenecer a esa ‘insurgencia’ que se trataba de suprimir»⁽⁵⁾.

Aquí se aprecia la gran influencia de la doctrina contrainsurgente francesa, derivada de las experiencias militares de esta nación como potencia colonial en Indochina y Argelia –paradójicamente, fracasadas– y sistematizada por el coronel Roger Trinquier en su libro *La guerra moderna*, en el cual afirma: «En la guerra moderna el enemigo no es fácil de identificar. No hay frontera física que separe los dos campos. La línea que marca la diferencia entre el amigo y el enemigo puede encontrarse muchas veces en el corazón de la Nación, en la misma ciudad donde se reside, en el mismo círculo de amigos donde uno se mueve, quizá dentro de su propia familia. Es más bien una línea ideológica, que tiene que ser perfectamente bien descubierta si queremos determinar pronto quiénes son en realidad nuestros adversarios y a quiénes tenemos que derrotar»⁽⁶⁾.

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada país, en el campo de la seguridad «dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los acuerdos bilaterales de asistencia militar»⁽⁷⁾.

Esto tiene varios antecedentes. En 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de Estados Unidos: «En enero de 1942 se desarrolla en Río de Janeiro la III Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) con el fin de estudiar y recomendar medidas necesarias para la defensa del continente. [...] En 1949 se formó el Estado Mayor para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados»⁽⁸⁾. En 1945, en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre

⁽⁵⁾ GARCÍA, Prudencio. *El drama de la autonomía militar*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

⁽⁶⁾ Citado en GARCÍA, Prudencio. *Op. cit.*

⁽⁷⁾ CAVAGNARI FILHO *Op. cit.*

⁽⁸⁾ URZÚA RICKE, Joaquín. «El sistema de cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (sicofaa)», en ROJAS ARAVENA (ed.). *Op. cit.*

Problemas de Guerra y Paz), que se celebró en Ciudad de México, se comienza a perfilar la idea de defensa común: «En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado»⁽⁹⁾. Por último, en 1947 se suscribe en Río de Janeiro el TIAR, el cual «estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión a un país signatario como agresión a todos. [...] El TIAR, a su vez, fue manipulado por los Estados Unidos para atender sus intereses estratégicos y no las necesidades de defensa de los países latinoamericanos»⁽¹⁰⁾.

Como producto de los cambios en la concepción de la amenaza y del enemigo, «las relaciones militares adquirieron una acentuada orientación político-ideológica. El anticomunismo dio contenido y un perfil nítido a las Fuerzas Armadas latinoamericanas. [...] Estados Unidos propuso la organización y preparación de las Fuerzas Armadas para realizar operaciones de contrainsurgencia. A partir de la década de los sesenta, pasaron a ser empleadas como la última defensa contra la subversión y se constituyeron en la principal barrera para la contención en el interior de cada uno de los países latinoamericanos»⁽¹¹⁾.

De esta manera se configuran, con las particularidades de cada país, unas características comunes en las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante el auge de la Doctrina de Seguridad Nacional, que el coronel español Prudencio García sintetiza así:

- Intensivo adoctrinamiento anticomunista, conducente a un ultra derechismo radical.
- Aguda intensificación de esta tendencia formativa durante el período de la Guerra Fría.
- Creciente desviación de la idea de *defensa* hacia el concepto de *enemigo interior*.
- Implantación de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional.
- Autoatribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de *patria* y *patriotismo* y de la representación exclusiva de la Nación.
- Progresiva desviación de las Fuerzas Armadas hacia funciones de carácter policial.
- Grave relajación de los conceptos éticos militares, asumiendo la tortura como método habitual y sistemático en el campo de la información.
- Frecuente respaldo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a modelos económicos de fuerte base oligárquica y gran desigualdad social⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ PARDO RUEDA. *Op. cit.*, 1999.

⁽¹⁰⁾ CAVAGNARI FILHO. *Op. cit.*

⁽¹¹⁾ *Ibid.*

⁽¹²⁾ GARCÍA, Prudencio. *Op. cit.*

América Latina vivió durante cuarenta años bajo la concepción estadounidense de seguridad nacional, que «giraba en torno al anticomunismo y la contención, a la vez que promovía la democracia y la economía de mercado. [...] Históricamente, la política estadounidense de seguridad nacional hacia América Latina ha hecho hincapié en la defensa militar ante agresiones externas convencionales y en la neutralización de movimientos de izquierda locales, que son percibidos como amenazas a la estabilidad interna de gobiernos simpatizantes»⁽¹³⁾.

Influidos por la Doctrina de Seguridad Nacional se van a producir una serie de golpes militares que se inician con el llevado a cabo en Brasil, en 1964, por las Fuerzas Armadas al mando del General Humberto Castello Branco y que se extienden, estos golpes militares, como una mancha de aceite en toda la región.

Con el triunfo de la revolución cubana, en 1959, y el ascenso del Movimiento 26 de Julio, liderado por Fidel Castro y el Che Guevara, después de una corta guerra de guerrillas contra la dictadura de Fulgencio Batista, viene una oleada de grupos guerrilleros en la región, la mayoría influidos por la experiencia cubana, otros por la revolución china y otros más por causalidades diversas; pero todos ellos se autoconsideraban de izquierda e incluso criticaban a la izquierda tradicional por reformista e inmovilista⁽¹⁴⁾. En países como Colombia y Nicaragua la presencia de guerrillas fue previa al triunfo de la revolución cubana.

Inicialmente predominaron guerrillas rurales, con mayor peso hasta la muerte de Ernesto «Che» Guevara en Bolivia, dirigiendo al ELN boliviano; luego va a haber un auge de guerrillas urbanas, especialmente en Uruguay, con los Tupamaros; en Brasil, con las guerrillas de Carlos Marigheila (Acción Liberadora Nacional) y Carlos Lamarca (Vanguardia Popular Revolucionaria); en Argentina, con los Montoneros, el Ejército Revolucionario del Pueblo y otras guerrillas menores, y en Colombia, con el M-19.

De toda esta oleada, solamente el Frente Sandinista de Liberación Nacional logró llegar al poder en Nicaragua por la vía armada en 1978, derrocando la dictadura de Anastasio Somoza, con una salida posterior del Gobierno por la vía democrática bastante criticable.

⁽¹³⁾ AGUAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey. «Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos», en AGUAYO QUEZADA y BAILEY (coords.). *Op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Sobre los grupos guerrilleros creados en América Latina bajo la influencia de la revolución cubana se pueden consultar, entre otros: CASTAÑEDA G., Jorge. *La utopía desarmada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá: 1994; DEBRAY, Régis. *La crítica de las armas*. Siglo XXI Editores. México: 1975; PEREYRA, Daniel. *Del Moncada a Chiapas. Historia de la lucha armada en América Latina*. Los Libros de la Catarata. Madrid: segunda edición, 1995.

La mayoría de estos grupos guerrilleros fueron derrotados militarmente –muchos en el contexto de los regímenes autoritarios inspirados en la Doctrina de Seguridad Nacional– o terminaron autodisolviéndose, con excepciones como el caso colombiano y el centroamericano. Las guerrillas de Salvador y Guatemala negociaron en los 90, en el contexto de la pos Guerra Fría, y se transformaron en fuerzas políticas legales; similar sucedió en Colombia con un sector del movimiento guerrillero.

La estrategia contrainsurgente del Estado inicialmente estuvo centrada en aislar a la guerrilla de la población civil; utilizando grupos de «contra-guerrillas profesionales» –de policía especialmente o de las fuerzas militares–, autorizados para reprimir y aun traspasar los límites de la propia legalidad, de una parte, y, de otra, por la acción cívico-militar y la acción psicológica sobre la población civil. Es la combinación de represión selectiva con intentos de legitimación social⁽¹⁵⁾.

Posteriormente, la estrategia contrainsurgente va a estar centrada, de una parte, en quitarle base política a la guerrilla y, de otra, en la emergencia de una «estrategia parainstitucional» que busca aislar a la guerrilla de la población civil con el uso del terror. Cercanos a la lógica estatal se comienzan a desarrollar los denominados «grupos de autodefensa» o «grupos paramilitares» o «escuadrones de la muerte». Es evidente en todos los manuales de las guerras contrainsurgentes la recomendación del recurso a grupos parainstitucionales para que adelanten tareas consideradas como «sucias», pero supuestamente necesarias para combatir eficazmente al denominado enemigo interno o la subversión comunista o de otra naturaleza.

A comienzos de los 80, se inicia el agotamiento de los regímenes autoritarios en América Latina y comienzan los procesos de transición a la democracia, que tuvieron un énfasis en lo político-institucional, es decir, construir democracias electorales. Más allá de descuidar la dimensión económica y social de la democracia –lo relacionado con la inclusión social–, pero en aras de dejar atrás el autoritarismo se privilegió la dimensión política de la democracia.

Estas transiciones generaron modalidades y tensiones diversas en el reacomodo institucional civil-militar. Volver al modelo de subordinación militar al poder civil democráticamente electo no fue un proceso sencillo. Lo anterior implicó tensiones por lo menos en tres campos, señalados por varios analistas: ⁽¹⁶⁾ a) el llamado «arreglo de cuentas con el pasa-

⁽¹⁵⁾ Utilizamos aquí algunos apartes de nuestro libro: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Magdalena Medio Santandereano. Colonización y Conflicto Armado*. CINEP, Colección Estado y Sociedad. Santafé de Bogotá: 1992.

⁽¹⁶⁾ Ver los textos recopilados en el siguiente libro: DIAMINT, Rut (editora). *Ob. cit.*, 1999.

do», especialmente en el tema de los derechos humanos y demás abusos sucedidos durante los regímenes autoritarios; b) el tema «pretoriano» o la subordinación militar al poder civil democráticamente electo, que implicaba el «retorno» a los cuarteles de los militares y la adopción del marco constitucional y legal como referencia; c) el margen de autonomía en varios campos: la educación militar, el gasto militar, el tamaño de las fuerzas y la definición de nuevas misiones.

A comienzos de los 80 en el Perú se crea el grupo guerrillero Sendero Luminoso (Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso), inspirado en una vertiente mesiánica del maoísmo y liderado por Abimael Guzmán, un profesor de filosofía de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga; este grupo va a ser uno de los más violentos de la región y con un reiterado recurso a métodos terroristas⁽¹⁷⁾. Como señala Fabiola Escárzaga «el senderismo presentaba un discurso maoísta dogmático y sectario, que partía de una caracterización de la realidad peruana que parecía anacrónica, con prácticas políticas intransigentes y autoritarias, un culto a la personalidad de su dirigente Abimael Guzmán muy acentuado, un empleo sistemático del terror y un manejo de símbolos frente a sus adherentes que resultaban ininteligibles para los observadores nacionales e internacionales. A pesar de todo lo cual el apoyo popular fue creciente»⁽¹⁸⁾.

A finales de los 80 se produce esa gran transformación global que fue el fin de la Guerra Fría, con el hundimiento de los regímenes políticos de Europa Oriental autodenominados socialistas. Esto tuvo varios efectos inmediatos en América Latina. El primero de ellos, la rápida solución negociada de los conflictos internos armados en Centroamérica. Pero simultáneamente, en 1994, al tiempo que se inauguraba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México, emerge una insurgencia de «nuevo tipo»: los zapatistas del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Esta nueva guerrilla de primeros años de los 90 es, sin duda, muy *sui generis*, el EZLN, de México, cuenta con una base social en la población

⁽¹⁷⁾ Sobre el grupo guerrillero Sendero Luminoso existe amplia literatura; se pueden mencionar, entre otros, ESCÁRZAGA, Fabiola. «Auge y caída de Sendero Luminoso», en *Revista Bajo el Volcán*, vol. 2, n.º 003. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla. México: 2001; BURGOYNE, Michael L. Major. «The allure of quick victory. Lesson from Perú's fight against Sendero Luminoso». *Military Review*, september-october 2010; ANTEZANA, Jaime. «De Sendero Luminoso a neosenderismo articulado al narcotráfico». Pontificia Universidad Católica del Perú, abril 24 del 2009; BIGLIONE, Eneas. *Sendero Luminoso, fragilidad institucional y Socialismo del siglo XXI en el Perú*.

⁽¹⁸⁾ ESCÁRZAGA, Fabiola. *Ob. cit.*, 2001.

indígena de Chiapas, pero emerge en un momento en el cual la creación de guerrillas no parece estar al orden del día⁽¹⁹⁾.

Igualmente, en los 90 el narcotráfico es colocado por los Estados Unidos como el «nuevo enemigo» para su estabilidad política y de la región y pareciera entrar a ocupar el lugar que dejó vacante el comunismo.

A finales de siglo solo quedaban en Latinoamérica tres países en los cuales persistían grupos guerrilleros, México, Perú y Colombia.

■ EL IMPACTO DEL 11-S Y LA «GUERRA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL» DE LA ADMINISTRACIÓN BUSH. EL DEBATE ACERCA DE LA AMBIGÜEDAD DEL CONCEPTO «TERRORISMO»

Indudablemente hay que considerar la nueva guerra originada después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, en los que no solo se hizo realidad una de las amenazas más claras de la posguerra fría, el terrorismo con alcance global, sino que se evidenció que la seguridad total no existe en ninguna sociedad. Como respuesta se planteó un tipo de confrontación en la cual el «enemigo» es más difuso: se trata de redes de grupos fundamentalistas y terroristas, no de Estados.

Por tanto, se actúa en dimensiones colaterales (disuasión al entorno, guerra psicológica, acciones de control-prevención), sin que haya un enfrentamiento con un ejército contrario identificado.

El entonces secretario de Estado de EE. UU., Colin L. Powell, afirmó que la lucha contra el terrorismo sería de largo plazo, que la coalición en su contra podría convertirse en punto de partida para un replanteamiento de las relaciones internacionales y que había comenzado un nuevo período: «Esta será una campaña larga y dura, que se medirá en términos de años y se librarán en muchos frentes. Para emprender un esfuerzo semejante, nuestra coalición debe tener flexibilidad para evolucionar. Y el proceso mismo de participar en esta gran campaña mundial contra el terrorismo puede muy bien abrirnos las puertas para fortalecer y dar nueva forma a las relaciones internacionales y expandir o establecer áreas de cooperación. En realidad, luego del 11 de septiembre, se ha vuelto más evidente que no solo

⁽¹⁹⁾ De la amplia bibliografía sobre el EZLN, sugiero consultar: ROJAS, Rosa. Chiapas. *La paz violenta*. La Jornada Ediciones. México: julio 1995; DE LELLA, Cayetano y EZCURRA, Ana María (compiladores). *Chiapas. Entre la tormenta y la profecía*. Lugar Editorial S. A., Buenos Aires: 1994; SUBCOMANDANTE Marcos. *Desde las montañas del sureste mexicano*. Plaza y Janés Editores. México: 1999; CIEPAC y GLOBAL EXCHANGE (coordinación). *Siempre cerca, siempre lejos. Las Fuerzas Armadas en México*. México: primera edición, 2000.

la Guerra Fría ha quedado atrás, sino que también ha quedado atrás el período posterior a la Guerra Fría»⁽²⁰⁾.

■ La Estrategia de Seguridad Nacional de G. W. Bush y la pretensión de un nuevo orden

El documento parte de la caracterización de los nuevos riesgos y amenazas, que ya no son los Estados sino las redes de terroristas: «En el pasado, nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque. Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna». Al mismo tiempo, considera que los estados débiles o fracasados son la principal amenaza a la seguridad del país, y que la pobreza puede ser caldo de cultivo para nuevas amenazas: «Estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras».

Acerca de la pobreza como una amenaza, cabe recordar que desde los tiempos de la Alianza para el Progreso —ese gran programa estratégico de respuesta a la revolución cubana y su expansión en el continente— Estados Unidos había planteado que la miseria es un factor generador de inestabilidad y de riesgo; por eso dicho programa contemplaba la combinación entre seguridad y desarrollo.

La nueva Estrategia diferencia los estados «canallas» (*rogue states*) de los estados «débiles». Los primeros son aquellos que «a) oprimen a su propio pueblo y explotan los recursos nacionales para beneficio de unas élites; b) no respetan la legalidad internacional, violan los tratados y amenazan a sus vecinos; c) procuran adquirir armas de destrucción masiva y otras tecnologías militares; d) patrocinan el terrorismo en todo el mundo, y e) rechazan los valores humanos básicos y odian a Estados Unidos porque los sostiene». Los segundos son aquellos «Estados en construcción (tal vez deconstrucción) con problemas graves de pobreza e institucionalidad pública en los que la corrupción y la falta de una administración moderna cierran un círculo vicioso de subdesarrollo. Este tipo de estados

⁽²⁰⁾ POWELL, Colin L. «Aprovechando el momento», en Embajada de Estados Unidos de América, *Op. cit.*, diciembre 2001.

se corresponde, en líneas gruesas, con lo que en la academia se viene denominando estados ‘fallidos’ (*failed states*)»⁽²¹⁾.

De acuerdo con la Estrategia, Estados Unidos «se erigirá en paladín de los anhelos de dignidad humana; fortalecerá las alianzas para derrotar el terrorismo mundial y actuará para prevenir los ataques contra nosotros y nuestros amigos; colaborará con otros para resolver conflictos regionales; impedirá que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, a nuestros aliados y a nuestros amigos con armas de destrucción en masa; suscitará una nueva era de crecimiento económico mundial por medio de los mercados libres y el libre comercio; expandirá el círculo del desarrollo al abrir las sociedades y crear la infraestructura de la democracia; desarrollará programas para una acción cooperativa con otros centros principales de poder mundial, y transformará las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI».

Uno de los aspectos más polémicos es, sin duda, el concepto de «acción militar preventiva» frente a eventuales amenazas: «Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los Estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales, dependen de actividades terroristas y, potencialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso. Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario».

La tendencia predominante parece ser la acción unilateral, combinada con la formación de coaliciones transitorias para emprender determinadas acciones. Como dice Juan Tokatlián, se observa una evolución del tipo de intervención, de la predominante «durante la Guerra Fría [...], la ‘intervención por imposición’, que consistía en una injerencia militar unilateral en los asuntos de una nación. En la pos Guerra Fría emergió la ‘intervención por consentimiento’, en la que la intromisión 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 de septiembre de 2001 parece surgir la ‘interven-

⁽²¹⁾ GIRALDO RAMÍREZ, Jorge. «¿Walker el subversivo o Wilson el visionario? Una exposición de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush II», en *Revista Estudios Políticos*, n.º 21. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre 2002.

ción por invitación»; gobiernos democráticos solicitan la interferencia de actores externos para la resolución de problemas internos»⁽²²⁾.

En relación con la región andina, la Estrategia plantea: «Algunas partes de América Latina se enfrentan al conflicto regional, en particular el derivado de la violencia de los carteles de drogas y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico de narcóticos sin restricciones pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos formulado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas, mientras tratamos de llevar a cabo la tarea, igualmente importante, de reducir la demanda de drogas en nuestro propio país». Y con respecto a Colombia: «Reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas, que desafían la seguridad del Estado, y el tráfico de drogas, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos. Actualmente estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y la provisión de seguridad básica al pueblo de Colombia».

En 2006 se conoció la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, en la que se observa una línea de continuidad con la Estrategia de septiembre de 2002: Estados Unidos es un país en guerra contra el terror —guerra esta de larga duración—; las principales amenazas que enfrenta son las redes terroristas y los estados colapsados o despóticos; la respuesta fundamental a ellas es la «guerra preventiva». Sin embargo, también se perciben algunos matices de cambio: se incluye como una amenaza para la seguridad —o por lo menos como un riesgo— el populismo antimerca; se reconoce la necesidad de perfeccionar los mecanismos de inteligencia para tomar decisiones mejor fundamentadas —esto responde, sin duda, a las críticas por el caso de las armas de destrucción masiva en Irak, y busca conciliar posiciones con la Unión Europea—. La nueva Estrategia afirma preferir la diplomacia a la guerra ante la amenaza de armas de destrucción masiva; «no obstante, si es necesario, bajo los principios de autodefensa, no excluimos el uso de la fuerza antes de que ocurra un ataque, aun si permanece la incertidumbre en torno a los tiempos y lugar de un ataque del enemigo. Cuando las consecuencias de un ataque con armas de destrucción masiva son potencialmente tan devastadoras, no podemos permanecer quietos mientras se materializan peligros graves».

Como otras del pasado, la Estrategia de 2006 combina las perspectivas idealista —en cuanto a los objetivos— y realista —en cuanto los medios—:

⁽²²⁾ TOKATLIÁN, Juan. «¿De Bagdad a Bogotá?», en *La Nación*. Buenos Aires: 15 de junio de 2003.

zanahoria y garrote. Propone estimular el crecimiento económico a través de mercados libres y libre comercio, a fin de que los países tomen *decisiones sabias* con relación a sus proyectos económicos, y ofrece promover «la inversión extranjera directa en, y asistencia exterior a, países donde hay un compromiso con el imperio de ley», así como «concluir acuerdos de libre comercio que instan a países a mejorar su imperio de la ley, su lucha contra la corrupción» y su transparencia democrática.

En cuanto a las amenazas, la mira está en Irán: «El régimen iraní patrocina el terrorismo, amenaza a Israel, busca obstaculizar la paz en Medio Oriente, irrumpe en la democracia en Irak y niega las aspiraciones de libertad de su pueblo. El asunto nuclear y nuestras otras preocupaciones pueden ser finalmente resueltas solo si el régimen iraní toma la decisión estratégica de cambiar esas políticas, abre su sistema político y otorga libertad a su pueblo. Ese es el objetivo final de la política de Estados Unidos». También menciona a algunos países con regímenes «despóticos»: Cuba, Siria, Bielorrusia, Birmania, Zimbabue y Corea del Norte.

En lo que atañe a las Américas, el documento señala la importancia que tiene para la seguridad de Estados Unidos la consolidación de la estabilidad en la región. «No se puede permitir que la atracción ilusoria del populismo anti mercado libre erosione las libertades políticas y que atrape a los más pobres del hemisferio en ciclos de pobreza. Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros [...] nuestra meta sigue siendo un hemisferio totalmente democrático». «Nuestra estrategia para el hemisferio empieza con profundizar nuestras relaciones claves con Canadá y México, con base en valores compartidos y políticas cooperativas que pueden ser extendidas por todo el hemisferio». Venezuela es el principal riesgo en Suramérica: «Un demagogo inundado de dinero petrolero está minando la democracia y buscando desestabilizar la región». En Cuba, «un dictador antiestadounidense continúa oprimiendo a su pueblo y busca subvertir la libertad en la región». Por su parte, Colombia es «un aliado democrático que está combatiendo los persistentes asaltos de terroristas marxistas y narcotraficantes».

■ A propósito del entendimiento del terrorismo

Es conocido por todos que la expresión terrorismo tiene grandes dificultades para su definición y mucho más para una tipificación jurídica; por ello, en la realidad ha terminado por ser usado más con una connotación política poco precisa, trátese de deslegitimar a cualquier grupo que use la violencia contra una democracia –sin importar de qué tipo de democracia se esté hablando- o incluso buscando una deslegitimación de los adversarios de un gobierno determinado.

En principio, considero que usar la expresión terrorismo para hacer referencia al uso indiscriminado de la violencia contra la población civil con el objetivo de causar pánico y atemorización, daría una aceptable aproximación al término. Lo cual no implica que sean legítimas o aceptables las muertes de los miembros de las Fuerzas Armadas, sino que estas tienen otro tipo de significación, la derivada, de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), de muertes de combatientes.

En relación con el entendimiento del terrorismo, considero que la distinción hecha por Michel Wieviorka⁽²³⁾ es de gran utilidad: una cosa es el método terrorista y otra la lógica de acción terrorista. Distintos tipos de grupos u organizaciones pueden utilizar métodos terroristas, pero solo aquellas organizaciones o grupos desligados de todo tipo de relación con sectores sociales terminan en una lógica de acción terrorista.

Con los hechos terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, se hace realidad una de las amenazas más claras de la pos Guerra Fría, el terrorismo con alcance global, pero además evidencia que la seguridad total no existe en ninguna sociedad. Como respuesta se plantea un tipo de confrontación en la cual el «enemigo» es más difuso, se trata de redes de grupos fundamentalistas y/o terroristas y no necesariamente de Estados; se está frente a un «enemigo» no claramente delimitado ni definido y se actúa en dimensiones colaterales (disuasión al entorno, guerra psicológica, acciones de control-prevención) pero no enfrentando a un ejército adversario claramente precisado.

El grupo de personalidades creado por el secretario general de Naciones Unidas para proponer reformas al Organismo, al respecto ha propuesto una definición de terrorismo que «debería incluir los elementos siguientes:

- «a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;
- «b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;
- «c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;

⁽²³⁾ WIEVIORKA, Michel. «Sociétés et Terrorisme». Librairie Artheme Fayard. París: 1988.

«d) La siguiente descripción del terrorismo: ‘Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo’»⁽²⁴⁾.

Al respecto es importante destacar, en aras de evidenciar la complejidad conceptual de este debate, adicionar, porque lo consideramos de utilidad citar como conciben los Estados Unidos al terrorismo: «...la definición estatutaria que el Gobierno de Estados Unidos utiliza para llevar una estadística sobre el terrorismo internacional es tan buena como cualquier otra: para dicho propósito terrorismo significa ‘violencia premeditada, que responde a motivaciones políticas y perpetrada contra blancos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de ejercer influencia sobre una audiencia’. Esta definición posee cuatro elementos principales. El primero, premeditación, significa que deben tener una intención y decisión previas para cometer un acto que calificaría como terrorismo según los criterios restantes... El segundo elemento, motivación política, excluye a la violencia criminal motivada por ganancia monetaria o venganza personal... El tercer elemento, que los blancos son no combatientes, significa que los terroristas atacan a personas que no pueden defenderse a través de la devolución de violencia... El cuarto elemento, que los perpetradores son grupos subnacionales o agentes clandestinos, constituye otra diferencia entre terrorismo y operaciones militares normales»⁽²⁵⁾.

■ LA ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE Y CÓMO SE PREPARARON LAS FF. AA. PARA PARTICIPAR EN SU ENFRENTAMIENTO

No hay duda que el tema de la guerra irregular y específicamente la guerra de guerrillas ha estado presente en el quehacer de las fuerzas militares y policiales de la mayoría de los países. Evidentemente ha existido a lo largo del tiempo una búsqueda de adaptación del posible rol de las fuerzas militares y policiales en relación con este tipo de guerra y después del 11 de septiembre de 2009 con la lucha contra el terrorismo. Como lo señaló

⁽²⁴⁾ NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio.

⁽²⁵⁾ HOWARD, Russell D. y SAWYER, Reid L. *Terrorismo y contraterrorismo: comprendiendo el nuevo contexto de la seguridad*. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires: 2006.

el hoy General Miguel Ángel Ballesteros⁽²⁶⁾. «Durante la Guerra Fría la mayor parte de las Fuerzas Armadas occidentales se defendían adoptando una estrategia de ‘disuasión por represalia’ frente a un adversario que debía abstenerse de atacar, convencido de que la represalia en la respuesta produciría un balance muy negativo para sus intereses. En las últimas décadas han desarrollado ‘estrategias de seguridad’ con operaciones de paz, de estabilización, de interposición, etc., para actuar donde surgen focos de inestabilidad que podrían propagarse... Esto ha requerido un gran esfuerzo de adaptación en los procedimientos y en las capacidades militares.

«Ante la constatación de la existencia de una amenaza, como es el terrorismo internacional, de nuevo había que establecer una estrategia de defensa. Pero la estrategia tradicional de la disuasión por la represalia no parece la más útil...

«La estrategia de la disuasión por represalia ha sido útil para evitar que abiertamente haya gobiernos que den cobertura o protección a grupos terroristas, como fue el caso del gobierno talibán. El mensaje que la comunidad internacional envió al mundo atacando Afganistán –utilizando la Resolución 1368 en la que se reafirma el derecho de los países a la legítima defensa individual y colectiva– hace difícilmente imaginable que otro gobierno pueda dar cobertura explícita a un grupo terrorista como Al Qaeda. Las Fuerzas Armadas son las responsables de llevar a cabo esta estrategia de disuasión por represalia hacia cualquier Estado que colabore con los terroristas...

«Pero frente al terrorismo hay otra estrategia de defensa: la ‘disuasión por negación’, que consiste en impedir que el terrorista pueda llevar a cabo sus acciones pero, sobre todo, trata de llevar a la organización terrorista y a sus grupos de apoyo al convencimiento de que con el terrorismo nunca alcanzarán sus objetivos estratégicos. Los Ejércitos, con sus medios humanos y materiales, pueden contribuir en gran medida a desarrollar esta estrategia».

Ahora bien, la contrainsurgencia, lo dicen todos los especialistas, es la combinación de respuestas militares, políticas, sociales, económicas, de propaganda y de desarrollo –especialmente local–. Pero, igualmente coinciden los expertos, lo más importante no es el aspecto militar, que no debe pesar más de un veinte por ciento dentro del total de la contrainsurgencia. Sin embargo, es pertinente anotar que la doctrina de contrainsurgencia no ha cambiado mucho en sus objetivos a lo largo del tiempo –estudios norteamericanos muestran grandes similitudes en la contrainsurgencia en los años 60 en el sudeste asiático y la utilizada en Irak y Afganistán–; se modifica un poco en sus aspectos tácticos y en la denominación de los mismos.

⁽²⁶⁾ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel, «El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional». Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 91, 2006, Madrid.

No hay duda que Colombia y Perú y su respectiva Fuerza Pública tienen una gran experiencia en contrainsurgencia –en el caso colombiano cuentan con un adversario de gran capacidad y conocimiento de las tácticas de guerra irregular– y en buena medida se ha orientado durante su último medio siglo hacia este tipo de guerra. Al respecto es importante destacar cómo en el caso peruano el peso fuerte de la lucha contra Sendero Luminoso, especialmente hasta la captura de Abimael Guzmán y la mayoría de la cúpula de esta organización, corrió a cargo de la Policía peruana y de la DICONTE (Dirección de Inteligencia contra el Terrorismo); el papel de las fuerzas militares fue de complemento. Posteriormente, cuando la lucha contra los grupos remanentes de Sendero Luminoso se ha situado especialmente en el valle del VRAE, el papel de los militares ha sido más protagónico.

Eneas Biglione analiza así la estrategia desarrollada por el Gobierno de Alberto Fujimori: «Fujimori anunció una estrategia político-militar comprehensiva apuntada a barrer con los problemas de seguridad que el país enfrentaba. La referida estrategia contemplaba:

- Un cambio de actitud hacia los campesinos dedicados al cultivo de coca. Estos, a partir de la aplicación de la ‘doctrina Fujimori’, dejarían oficialmente de ser parte de la cadena del narcotráfico.
- La creación de organismos de inteligencia.
- El otorgamiento de estatus legal a las rondas de campesinos antisenderistas... rebautizándolas ‘Comités de autodefensa’ (CAD). El aprovisionamiento de las mismas con escopetas calibre 12, entrenamiento militar y apoyo profesional del Ejército peruano. Esta estrategia de incorporación de los ronderos a la maquinaria gubernamental de lucha contra el terrorismo, buscó conquistar el apoyo de la población rural y aprovechar la información que cada uno de estos tenía sobre el accionar insurgente a nivel local»⁽²⁷⁾.

Pero lo más exitoso en los últimos tiempos, en el caso colombiano, ha sido el avance en el control del territorio y de las vías de comunicación, los golpes «quirúrgicos» con una combinación de inteligencia técnica y humana con acciones de la aviación y lograr que una gran mayoría de la sociedad colombiana rechace a la insurgencia e igualmente que ese aislamiento se evidencie en la comunidad internacional.

Sin embargo, uno de los ejes de esa lucha contra la guerrilla, la llamada «guerra contra la droga» ha tenido resultados mucho menos exitosos en cortar esa fuente de recursos de financiación a la insurgencia.

A partir de la experiencia colombiana se podría destacar que una experiencia importante en el combate contra la guerrilla ha sido fortalecer el

⁽²⁷⁾ BIGLIONE, Eneas. *Ob. cit.*

control del territorio y al mismo tiempo contar con un amplio apoyo de la sociedad.

■ LAS RELACIONES FUNCIONALES DE GRUPOS GUERRILLEROS CON LA ACTIVIDAD DEL NARCOTRÁFICO. LOS IMPACTOS EN LA GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD DE LOS ESTADOS CON LA PRESENCIA SIMULTÁNEA DE LOS ANTERIORES DOS FENÓMENOS

No hay duda que el desarrollo de una larga campaña militar contra un estado por parte de organizaciones insurgentes requiere resolver los problemas de financiación de la misma, de otra manera es muy difícil que esto se pueda lograr. Es por ello que en la mayoría de conflictos internos armados que persisten en el tiempo existe recursos ilegales a los cuales acuden estos grupos insurgentes o eventualmente logra controlar y canalizar hacia sus finanzas rentas legales acudiendo a amenazas, extorsiones u otra modalidad delictiva.

En los casos de Colombia y Perú, fue claro que las organizaciones ilegales (FARC y ELN en el caso colombiano y Sendero Luminoso en el peruano), encontraron en las rentas derivadas de la actividad del tráfico ilegal de la cocaína una fuente de financiación de sus actividades ilegales, que como sabemos implica no solamente mantener sus ejércitos ilegales, sino toda la logística propia de una confrontación armada, lo que incluye las redes de apoyo y suministro. Más allá de la probable sobrestimación de cifras de militantes y simpatizantes de Sendero, es indicativo de la relación entre estas guerrillas y el narcotráfico lo señalado por Fabiola Escárzaga cuando dice: «En abril de 1992, Bernard Aronson, secretario para Asuntos Interamericanos, denunciaba la alianza entre Sendero y el narcotráfico, el narco-terrorismo, que había comenzado a exportar su ideología al Ecuador y Bolivia y que tenían cinco mil militantes armados y veinticinco mil simpatizantes en Perú»⁽²⁸⁾.

Esto, por supuesto, conllevó relaciones complejas entre estas organizaciones guerrilleras y los grupos dedicados a las actividades del narcotráfico, que implicaron desde relaciones de coordinación y cooperación en algunos casos, hasta relaciones de enfrentamientos y guerras en otros.

La anterior relación conllevó problemas que acentuaron las dificultades de gobernabilidad de los Estados en que estas circunstancias se dieron. Recordemos que en sociedades con conflicto interno armado tiende a darse situaciones de fragmentación y polarización social, lo cual incide en un factor importante para la gobernabilidad que es la distorsión del proceso

⁽²⁸⁾ ESCÁRZAGA, Fabiola. *Ob. cit.*, 2001.

de políticas públicas. Dificultad que se acentúa por el precario control de los monopolios clásicos a los cuales aspira el Estado en las sociedades modernas: el control del monopolio de la coerción legítima –por supuesto regulada por un estado de derecho–; el monopolio de la justicia; el monopolio de la tributación, y el monopolio del control territorial. Lo anterior deriva no solamente en la existencia de espacios territoriales «vacíos» o parcialmente controlados por actores no estatales, sino además en debilidades estatales en cuanto hace a su legitimidad –la fortaleza de un estado no se expresa solamente en mayor o menor capacidad de sus instituciones militares, sino en la aceptación social de que disponga–. Este tipo de circunstancias es lo que en los discursos norteamericanos posteriores al 11-S denominaron –de manera muy controvertida– los «estados fallidos».

Igualmente, en el campo de las sociedades de estos países vamos a tener sociedades con mayores probabilidades de ser altamente amedrentadas por actores armados privados y que en esa medida ven sus espacios de acción restringidos y reducidos; partidos políticos coaccionados para actuar en el sentido en que lo determinen los actores armados privados y con muy poco campo de acción propia; organizaciones sociales prohibidas o limitadas en su actuar, so pena de ser objeto de retaliaciones que pueden incluir procesos de desplazamiento poblacional, amedrentamiento o eliminación física de sus miembros y dirigentes. Para solo mencionar algunas de las características más relevantes.

Lo anterior puede hacer que la democracia se distorsione o termine en una formalidad acartonada; no hay debate ni controversia pública los: procesos electorales son rituales en los cuales se acude simplemente a ratificar candidatos que ya de antemano grupos armados ilegales han señalado y donde las fuerzas que expresan opiniones diversas son proscritas y amedrentadas.

■ EL CASO COLOMBIANO: UNO SINGULAR PARA ANALIZAR CÓMO EL ESTADO ENFRENTÓ A LAS ORGANIZACIONES GUERRILLERAS. LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA MILITAR DE FINES DE LOS 90 Y COMIENZOS DEL NUEVO MILENIO; EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

■ Las respuestas del Estado colombiano en distintos momentos⁽²⁹⁾

El contexto de la confrontación Este-Oeste, la denominada Guerra Fría, adquiere materialidad en América Latina con el triunfo revolucionario en Cuba de Fidel Castro y en nuestro país con la emergencia del movimiento guerrillero a comienzos de los 60.

⁽²⁹⁾ Siguiendo algunos apartados del libro de VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. La Carreta Política Editores. Medellín: 2010.

El inicio del Frente Nacional marca un momento importante en lo que tiene que ver con las Fuerzas Armadas, y la reafirmación de la tradición de las élites civiles de dejar en sus manos la política de seguridad y defensa, a partir del conocido discurso en el Teatro Patria, en Bogotá, el 9 de mayo de 1958, de Alberto Lleras Camargo, primer presidente de este período, en el mismo «les exigió a los militares someterse al poder civil y al Estado y se enfatizó en el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas; pero... también se hizo una preocupante concesión a esa institución en el aspecto de su relativa autonomía frente al control del orden público y, en general, frente a sus asuntos»⁽³⁰⁾.

La llegada del general Alberto Ruiz Novoa al Ministerio de Guerra, en 1962, marca otro hito importante en el pensamiento de las Fuerzas Armadas, va a ser definitivo para introducir la nueva concepción de enfrentar el fenómeno guerrillero con los postulados de la Alianza para el Progreso, condensados en el binomio «seguridad y desarrollo». Progresivamente se va a dar en las Fuerzas Armadas un proceso de reemplazo de la «doctrina» de la Alianza para el Progreso, por la nueva concepción de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional.

La estrategia contrainsurgente del Estado inicialmente estuvo centrada en aislar políticamente a la guerrilla de la población civil; en las áreas críticas de la época, desde el punto de vista del denominado «orden público» va a estar caracterizada fundamentalmente por la inauguración de las *contra-guerrillas profesionales*, de una parte y, de otra, por la acción cívico-militar y la acción psicológica sobre la población civil, lo cual es diferente a lo que vamos a encontrar en el pos Frente Nacional. Se combina represión quirúrgica con esfuerzos de legitimación social.

Al final del Gobierno López Michelsen (1974-78) y después del Paro Cívico Nacional de 1977 se produce un hecho que marca el inicio de un nuevo rol de los militares en la democracia y que lo había anunciado el comandante del Ejército Luis Carlos Camacho Leyva en la Conferencia de Ejércitos de 1975, en Montevideo, cuando planteó que «los militares debían asumir un mayor protagonismo político en la democracia»⁽³¹⁾. Con el Gobierno de Julio César Turbay Ayala se entroniza, con las particularidades colombianas, la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, que va a tener su expresión en una política de priorizar la confrontación o la «mano dura» como comúnmente se afirma y en lo legal en el denominado Estatuto de Seguridad Nacional.

⁽³⁰⁾ TORRES DEL RÍO, César. «Fuerzas Armadas y Seguridad nacional. «Planeta Colombiana Editorial. Santafé de Bogotá: 2000.

⁽³¹⁾ CALDERÓN, Fernando. «La ideología militar en Colombia», en *Revista Documentos Políticos*, n.º 137 y 138, Bogotá: 1979.

Durante el decenio de los 80 las Fuerzas Armadas ganan gran protagonismo nacional, no solamente por el incremento del nivel del conflicto interno armado y el inicio de las estrategias de búsqueda de su solución negociada, sino también por la demanda de sectores de las élites civiles de que asuman cada vez más la defensa de la democracia, una defensa que es percibida casi exclusivamente en términos militares.

Con el Gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-86) se va a dar un proceso de tensiones del gobierno civil con las Fuerzas Armadas a propósito de la política para enfrentar el conflicto interno armado, al colocar la salida política negociada como una prioridad, pero al mismo tiempo se va a tratar de reeditar algunos rasgos de la política desarrollista con la acción cívico-militar. El intento del presidente Betancur resultó fracasado. La toma del Palacio de Justicia y la forma como se terminó resolviendo demostró las tensiones y debilidades del ejecutivo para imponer salidas de negociación y no de fuerza.

Evidentemente, este fracaso se asocia, de una parte, a la equivocación del Gobierno al pretender adelantar una política de negociación con la guerrilla dejando al margen de la misma a las Fuerzas Armadas, y, de otra parte, a la secular debilidad del Estado incapaz de imponer una lógica única de acción a nivel nacional, por lo cual «terminaron confluyendo y neutralizándose, una lógica pública, implementada desde el Estado, y una privada, impulsada desde las regiones por los poderes locales. Mientras el Gobierno hacía esfuerzos de paz con la guerrilla, los ganaderos pedían ayuda militar para desalojarla de sus tierras»⁽³²⁾. Y lo que terminó teniendo a futuro efectos desastrosos, apareció el recurso a estrategias parainstitucionales como forma de enfrentar el conflicto interno armado.

La estrategia contrainsurgente va a estar centrada, de una parte, en quitarle base política a la guerrilla con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), en disputarle la legitimidad a la insurgencia, sobre todo, en pequeñas localidades marginadas y, de otra, en la emergencia de una «estrategia parainstitucional» que busca aislar a la guerrilla de la población civil con el uso del terror y el paternalismo y con la cooperación de poderes locales. Cercanos a la lógica estatal se comienzan a desarrollar los denominados «grupos de autodefensa» o «grupos paramilitares». Es evidente en todos los manuales de las guerras contrainsurgentes la recomendación del recurso a grupos parainstitucionales para que adelanten tareas consideradas como «sucias», pero supuestamente necesarias para combatir eficazmente al denominado enemigo interno o la subversión comunista o de otra naturaleza. Pero igualmente es claro en la historia de la violencia en Colombia

⁽³²⁾ BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Las Fuerzas Armadas. Una mirada civil*. CINEP. Santafé de Bogotá: 1993.

la recurrencia a la utilización de este tipo de mecanismo como forma de combatir al enemigo.

El método de los grupos paramilitares ha sido una combinación de uso del terror contra la población campesina y de las localidades consideradas como la base social de apoyo de la guerrilla, generalmente con la ejecución de brutales masacres, enviando de esta manera un mensaje claro y macabro que implica que los pobladores sobrevivientes se enfrentan a tres alternativas: la muerte, el desplazamiento forzado o el sometimiento al nuevo poder militar que impone orden. Cuando se producen desplazamientos poblacionales se da un caso de «replamamiento» de la región con nuevos pobladores simpatizantes del proyecto paramilitar. Ahora bien, esta fase de terror se ha venido combinando con un conjunto de acciones de desarrollo social asistencialista, para algunos núcleos de pobladores, y el estímulo a procesos de reactivación productiva regional, con lo cual se busca ganar apoyos sociales, locales y regionales al proyecto paramilitar. Y el resultado ha sido parcialmente exitoso, sin duda.

En el Gobierno de Belisario Betancur comenzó a tratarse el tema del narcotráfico como un problema de orden internacional, íntimamente ligado al mecanismo que había sido aprobado durante el gobierno anterior –de la extradición–, y no simplemente de delincuencia común.

El presidente Virgilio Barco (1986-90) intentó cambiar la anterior situación con su política de «mano tendida y pulso firme»; es decir, combinar «zanahoria y garrote» frente a las organizaciones guerrilleras y «aunque no estuvieron exentas de conflicto las relaciones del ejecutivo con las instituciones militares se situaron lejos del traumatismo producido durante el Gobierno de Betancur... La diversificación y el recrudescimiento de la violencia pusieron sobre el tapete el tema de la ineficiencia de las instituciones militares en el manejo del orden público»⁽³³⁾.

Durante este gobierno las llamadas «guerras contra el narcotráfico» que se van a expresar en el narcoterrorismo del grupo de Pablo Escobar, van a marcar de manera importante las respuestas estatales en términos de seguridad interior. Igualmente, la política de negociación va a producir los resultados exitosos conocidos con un sector del movimiento guerrillero (M-19, EPL, Quintín Lame, PRT).

El Gobierno de César Gaviria (1990-94) busca dar un cambio en relación con las Fuerzas Armadas «inicia su gobierno con políticas bastante más claras, y parece apuntar a un control civil del orden público por primera vez en el país, asumiendo la responsabilidad que le compete al Estado en

⁽³³⁾ LEAL BUITRAGO, Francisco. *El Oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia. Tercer Mundo Editores-IEPRI. Santafé de Bogotá: 1994.*

el manejo de estos asuntos. Las medidas anunciadas por el presidente en su discurso de posesión tendían a enfrentar varios de los aspectos fundamentales en este sentido: el rescate del monopolio de la fuerza por parte del Estado, la responsabilidad de los agentes del Estado frente a las normas constitucionales y el respeto a los derechos humanos, el desmantelamiento de los grupos paramilitares y el desarme de los grupos de autodefensa»⁽³⁴⁾.

La propuesta que la administración de Cesar Gaviria presentó al país como Estrategia Nacional contra la Violencia reunía, por lo menos en el discurso, los elementos centrales para posibilitar la aclimatación de la paz y dar unos primeros pasos hacia una nueva concepción de seguridad democrática: monopolio de las armas por las Fuerzas Armadas (por supuesto, unas Fuerzas Armadas que sean garantía de imparcialidad y, por lo tanto, sujetas a la profilaxis de los cuerpos cancerígenos que pueda tener), solución política al conflicto armado con la guerrilla, protección de los derechos humanos, presencia estatal en las regiones, una Justicia imparcial y profundizar la descentralización. En dicha Estrategia el Gobierno ⁽³⁵⁾ parte de considerar que el problema de la violencia en Colombia desborda interpretaciones convencionales.

Este gobierno continuó y concluyó los procesos de conversaciones iniciados por el anterior e hizo un intento –que terminó fracasado– de estructurar un proceso de negociaciones en el exterior –Venezuela y México–, con la denominada en la época, Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (agrupaba a las FARC, ELN y EPL).

El Gobierno de Ernesto Samper (1994-98) estuvo atravesado por dos grandes dificultades en sus relaciones con las Fuerzas Armadas; de una parte, la crisis institucional derivada del llamado «proceso 8.000» que lo debilitó políticamente y, de otra, la coexistencia, sin una clara definición, de dos concepciones al interior del propio gabinete ministerial de cómo concebir el tratamiento del conflicto interno armado, con una decisión de transitar el camino de la negociación política, aun cuando sin muchas decisiones claras en esa dirección, y con evidentes saboteos por la institución militar, de una parte, y, otra, más centrada en la estrategia coercitiva, propuesta por el primer ministro de Defensa de este gobierno centrada en «cuatro líneas de desarrollo: la de las cooperativas de seguridad, la de derechos humanos, la de estrategia militar contra la subversión y la de modernización administrativa de las instituciones armadas»⁽³⁶⁾.

⁽³⁴⁾ BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Ob. cit.*, 1993.

⁽³⁵⁾ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Bogotá, mayo de 1991.

⁽³⁶⁾ DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. *El Juego del Poder: historia, armas y votos*. Ediciones Uniandes-CEREC. Santafé de Bogotá: agosto 1998.

Sin embargo, el carácter contradictorio de la relación entre civiles y militares, que ha sido una constante en el largo plazo, se vuelve a evidenciar en este cuatrienio. La crisis conocida como «ruido de sables», a propósito de la oposición del comandante del Ejército del momento al despeje del municipio de Uribe para iniciar diálogos con la guerrilla de las FARC, así como los rumores de tendencias al interior de las Fuerzas Armadas, una más institucionalistas y otra con mayor propensión a acudir a medidas de hecho, evidenciaron tensiones en buena medida acentuadas por la crisis institucional.

Desde el punto de vista táctico militar, en los 90, la guerrilla tuvo algunos éxitos en la concentración de un mayor número de fuerzas militares sobre objetivos específicos. Esto creó la sensación de triunfalismo militar y reforzó una cierta arrogancia política. Pero ello no significa que se estuviera pasando, en la dinámica de la confrontación militar, a una guerra de posiciones o a una capacidad de la guerrilla para defender territorios, ni siquiera por un tiempo limitado.

Se presentó, entonces, como un crecimiento simultáneo de las organizaciones guerrilleras y de los grupos paramilitares, lo que daba indicios preocupantes acerca de la generalización del conflicto, por lo menos en el mundo rural. La táctica de las fuerzas enfrentadas se orientaba cada vez más hacia la consolidación de territorios propios y a la disputa de los que estaban en poder del adversario. Pero en ambas situaciones acudiendo determinante al control poblacional y territorial de las mismas.

Sin embargo, es paradójico constatar cómo ese crecimiento militar de las guerrillas (también de los grupos paramilitares) va acompañado de una pérdida de su capacidad de influencia política en el conjunto de la sociedad colombiana e, igualmente, cómo la presencia de los dos actores armados y el uso recurrente a similares prácticas de violencia en el tiempo tiende a desdibujarlos y a hacerlos perder su diferencia frente al conjunto de la sociedad, lo cual, a su vez, retroalimenta lo anterior, al ser percibidos como factores de violencia.

Frente a este panorama, la Fuerza Pública parecía estar en una acción táctica-defensiva, más ocupada en cuidar instalaciones fijas, incluyendo las propias, sin una clara estrategia de ataque sobre las fuerzas irregulares, lo que acentuó la sensación, equivocada a nuestro juicio pero bastante generalizada, de pasividad de la Fuerza Pública y aún de derrota frente a las fuerzas irregulares. Esto generó una doble actitud, en ambos casos preocupante por lo que implica para la vida institucional: buscar un acomodamiento con las fuerzas de la guerrilla percibidas en consolidación, o bien, un apoyo irrestricto, abierto en algunos casos y soterrado en la mayoría,

a las paramilitares como los únicos con capacidad de causarle derrotas a la guerrilla.

En la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) se va a dar una clara decisión política de iniciar un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC, tomando el riesgo político de establecer una zona de distensión para este propósito, pero simultáneamente a un importante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas cuyos ejes planteó el Presidente Pastrana de la siguiente forma: «...hay que considerar dos ideas fundamentales que definen los objetivos estratégicos del Estado colombiano en materia de seguridad: en primer lugar, que el papel primordial de las Fuerzas militares en una democracia es disuasivo, más que represivo; su función es precaver las amenazas externas e internas contra la tranquilidad de los colombianos y repelerlas y controlarlas cuando se conviertan en agresiones. Por ello, solo unas Fuerzas militares organizadas, fuertes, modernas, bien dotadas y con respaldo de la ciudadanía y del Gobierno pueden garantizar un entorno de seguridad... La segunda idea que quiero resaltar se deriva de la anterior y es que el mantenimiento de la paz no se contrapone en absoluto con la acción de los organismos de seguridad del Estado. También la paz, y sobre todo la paz, necesita de unas Fuerzas militares actuantes, respetuosas de los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, respetadas, constructoras y garantes de un nuevo país»⁽³⁷⁾.

Se trató de una reforma ubicada en dos direcciones aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y al mismo tiempo estar preparadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública las planteó el Presidente Pastrana de la siguiente manera: «En primer lugar, se ha buscado incrementar al máximo posible la movilidad y la flexibilidad de las formaciones militares, así como su habilidad para reaccionar con rapidez frente a las acciones de los atacantes y su destreza para combatir en medio de la noche. En segundo término, hemos adelantado una intensa labor para profesionalizar el Ejército mediante la significativa incorporación de los soldados profesionales. Otra línea fundamental ha sido la promoción de la cultura de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el seno de la Fuerza Pública, y, finalmente, estamos creando los marcos legales indispensables para la marcha previsible, regular y eficiente de las Fuerzas y de la Policía Nacional»⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ PASTRANA ARANGO, Andrés. «Fuerzas militares y sociedad: del aislamiento al trabajo conjunto», en MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. *El Papel de las Fuerzas militares en una Democracia en Desarrollo*. Colombia. Memorias de la Conferencia Internacional. Bogotá: 2000.

⁽³⁸⁾ PASTRANA ARANGO, Andrés. «La paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad», en *Revista Defensa Nacional*, n.º 452, Ministerio de Defensa. Bogotá.

Como lo señala Thomas A. Marks, «La reforma, fundamentalmente un proyecto del Ejército Nacional, tocó prácticamente todos los aspectos de la institución, pero se enfocó particularmente en revitalizar el sistema de educación militar, absorbiendo las lecciones aprendidas a través de las modificaciones operacionales y organizacionales y desarrollando un liderazgo adecuado dentro del cuerpo de suboficiales para mejorar el desempeño de las unidades. Simultáneamente, se le prestó mayor atención a la instrucción en derechos humanos, a la guerra de información, así como a las operaciones especiales y conjuntas»⁽³⁹⁾.

■ Los esfuerzos por situar el caso colombiano en la lucha global contra el terrorismo

El contexto de la sociedad colombiana al inicio del gobierno de Álvaro Uribe estuvo marcado por los siguientes elementos, que condicionaron su actuar inicial:

- 1) La ruptura del proceso de conversaciones entre Gobierno y guerrillas y la entrada en una guerra de desgaste, expresada en el recurso al sabotaje y el terrorismo, lo cual, progresivamente, debilitará el mito de la victoria militar rápida sobre la guerrilla. Pero igualmente una posición ambigua de los colombianos: pasan con facilidad de la ilusión de la paz a la ilusión de la guerra.
- 2) Una creciente pérdida de credibilidad de la sociedad en la política y los políticos, expresado esto en la percepción sobre la inutilidad del Congreso y otros cuerpos plurales de representación política y lo que estos representan. Y una profunda desconfianza en los partidos políticos.
- 3) Una economía en crisis que no parecía encontrar el camino para salir del ciclo recesivo y retomar una dinámica de crecimiento sostenido.
- 4) Una situación social muy negativa y realmente dramática para muchos compatriotas; se señaló que la sociedad colombiana retrocedió quince años en cuanto a indicadores sociales se refiere.
- 5) Un contexto internacional caracterizado por la creciente globalización y la unipolaridad, con un único polo hegemónico en lo político y militar, los Estados Unidos, con una nueva agenda global en la cual la denominada lucha contra el terrorismo ocupa el primer lugar y una región andina en ebullición por su inestabilidad social, política y económica.
- 6) Un creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la sociedad, que crea un entorno favorable a proyectos político-militares de tipo contrainsurgentes en el ámbito local, regional o nacional y que alimenta comportamientos excluyentes y de tendencia antidemocrática.

⁽³⁹⁾ MARKS, Thomas A. «La Sostenibilidad del apoyo estratégico-militar a la seguridad democrática», en *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*, RANGEL Alfredo (compilador). Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá: Febrero 2005.

Lo anterior permite entender cómo un candidato típico *outsider* sin mayores posibilidades de triunfo inicialmente se logra posicionar y termina ganado en la primera vuelta de la elección presidencial.

El Gobierno de Álvaro Uribe planteó, dentro del Documento del Plan de Desarrollo «Hacia un estado comunitario», su Política de Seguridad Democrática basada en las siguientes estrategias: a) control del territorio y defensa de la soberanía nacional; b) combate al narcotráfico y al crimen organizado; c) fortalecimiento del servicio de justicia; d) desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; e) protección y promoción de los derechos humanos; f) fortalecimiento de convivencia y valores, y g) política de relaciones exteriores y cooperación internacional. En el documento de la Política de Seguridad Democrática se precisan los siguientes objetivos estratégicos: 1) consolidación del control estatal del territorio; 2) protección de la población; 3) eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia; 4) mantenimiento de una capacidad disuasiva, y 5) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

La política pública de seguridad y defensa en un estado democrático es estratégica, porque se ocupa de la seguridad de las instituciones estatales y la de sus ciudadanos, es decir, de la protección frente a amenazas y riesgos que pongan en peligro su vida o su desarrollo personal y social. Entonces, el que un gobierno formule una política de seguridad democrática no debe ser motivo de discusión, lo que sí es objeto de controversia en una democracia es su contenido y los procedimientos.

En una democracia el marco de la seguridad democrática no puede ser otro que la Constitución nacional, la ley y los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

El problema para esta política radicaba en las expectativas creadas alrededor de la misma desde la campaña presidencial y en la estrategia seguida. Se promovió la idea de que la guerrilla podría ser derrotada en un período de tiempo relativamente corto, que solo faltaba voluntad para enfrentarla militarmente. Cualquiera que conozca el abc de las guerras irregulares sabe que no es así, que estas se caracterizan porque las fuerzas irregulares buscan el desgaste del adversario –físico, militar, político y psicológico– y golpean cuando las fuerzas regulares se descuidan con la lógica de «muerde y huye», es decir, el método de la guerra de guerrillas está siempre presente en el menú de las organizaciones guerrilleras y por ello resolver el problema solo en el campo militar es muy difícil.

La estrategia inicial de la seguridad democrática fue de contención-protección –dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y

de infraestructura energética–, de tal manera que se produce un impacto importante en la opinión, pero no quiere decir que el problema se haya resuelto. En la segunda fase se destinó una fuerza operativa al sur del país para atacar a las FARC en sus retaguardias, a través de lo que se denominó el «Plan Patriota» y con la Fuerza de Tarea Omega, pero evidentemente el tamaño de la fuerza –estimada en 14.000 efectivos– frente al territorio selvático y las interrelaciones de esta guerrilla con sus pobladores, hacen que los resultados a obtener no fueran muy esperanzadores, independiente de que la guerrilla haya recibido golpes importantes y seguramente esta contraatacará a la Fuerza Pública –lo cual no necesariamente significan el inicio de ofensivas o que concluyó el repliegue táctico–. Pero el conflicto no se va a resolver por esa vía.

Lo más destacable de la seguridad democrática ha sido el fortalecimiento de la Fuerza Pública, necesario para que un estado, con un conflicto armado interno, cuente con mejor capacidad disuasiva y ofensiva: incremento del pie de fuerza, continuación de la profesionalización de la tropa, creación de nuevas brigadas móviles y nuevos batallones de alta montaña, el programa de «soldados campesinos», mayor movilidad, etc.

La reforma militar iniciada por el Gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002), probablemente la más importante de la historia, y continuada por los dos Gobiernos de Álvaro Uribe (2002 – 2010), dejaron unas fuerzas militares y una Policía Nacional fortalecidas, con un incremento significativo en sus efectivos, su dotación y armamento, en su capacidad de movilidad y con una inteligencia de gran capacidad estratégica y operativa que les ha permitido estar a la ofensiva contra las organizaciones guerrilleras y los fenómenos paramilitares.

La dinámica del conflicto armado ha cambiado sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda que la reforma militar de los Gobiernos Pastrana-Uribe han potenciado a las Fuerzas Armadas y Policía, que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana–, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento, y esto, evidentemente, ha cambiado la dinámica de la confrontación armada a tal punto que hoy es impensable una posibilidad de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC– en los últimos tiempos lo evidencian. En el caso de las FARC, en los últimos años han sido dados de baja varios mandos medios de importancia y no hay duda que ha sido forzada a replegarse hacia sus retaguardias históricas y, definitivamente, no pudieron volver a operar con la modalidad de con-

centración de fuerzas del pasado. El ministro de Defensa señala al respecto: «Las FARC, por su parte, se rindieron a la evidencia de que no podían desarrollar una guerra de movimientos y fueron forzadas a retroceder a la fase de la guerra de guerrillas, con emboscadas esporádicas, rápidas huidas y acciones terroristas»⁽⁴⁰⁾. Adicionalmente, la muerte de dos miembros del secretariado y capturas y deserciones importantes, sin duda, plantea serios interrogantes acerca de la consistencia anímica y la moral de combate de guerrilleros con una larga trayectoria en el interior de las FARC.

El escenario del conflicto interno armado se ha modificado sustancialmente. La Fuerza Pública colombiana ha mostrado, una vez más, su capacidad estratégica y táctica para actuar de manera coordinada. No hay duda que el mensaje para las guerrillas –especialmente las FARC– es claro: no existe ninguna posibilidad de victoria militar y en esa medida solo les queda el camino de una negociación política honorable para terminar esta confrontación sin sentido o mantenerse en una lógica de «resistencia» sin ninguna perspectiva de futuro. La Fuerza Pública colombiana está mostrando que su aprendizaje en el conflicto interno armado es muy grande y que tienen una alta moral y capacidad de combate.

La seguidilla de golpes propinados por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional a las FARC no deben ser interpretadas como simples coincidencias tácticas, sino como el resultado de una persistente política de seguridad y de la acción ofensiva constante contra un adversario focalizado, en este caso las FARC. No hay duda que es un triunfo de la Política de Seguridad Democrática de la administración de Uribe.

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la actual dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a los francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados, lo cual igualmente plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensidad del conflicto–, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que hoy día no es fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su derrota estratégica, parecen mantener un cierto nivel de operatividad, acusando, por supuesto, los golpes que ha venido dándole el Estado.

⁽⁴⁰⁾ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*. Imprenta Nacional. Bogotá: 2007.

Los objetivos de la Política de Seguridad Democrática en lo relacionado con mantener la presión militar sobre las guerrillas –especialmente las FARC– y al mismo tiempo estimular el aislamiento político de las mismas ha venido teniendo resultados positivos para el Estado, sin que ello signifique que estemos *ad portas* de una solución militar del mismo.

Colombia se debate actualmente entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna, exclusivamente en los términos del Estado a través del uso de la capacidad militar de este, o la búsqueda, desde un estado militar y políticamente fortalecido, de una solución política negociada que tenga viabilidad para todos los colombianos. Este es el dilema político-militar que enfrentan la sociedad y el Estado colombiano actuales.

■ **Bacrim: Neoparamilitares contrainsurgentes o expresión del crimen organizado**

En el análisis de la política contrainsurgente del Gobierno colombiano es necesario hacer unas reflexiones acerca de las denominadas Bacrim (Bandas Criminales). El Gobierno Uribe colocó buena parte de sus prioridades en la desmovilización de los grupos paramilitares agrupados como AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), la otra prioridad estuvo en la lucha frontal contra las FARC. A pesar de que hubo un buen número de miembros de las AUC que se desmovilizaron, especialmente sus comandantes, no parece haber sucedido igual con los mandos medios –en los últimos tiempos igualmente se ha cuestionado si todos los desmovilizados efectivamente lo eran o se trataba de falsos desmovilizados en muchos casos–.

Lo cierto es que han surgido nuevas agrupaciones delincuenciales y buena parte del debate nacional es cómo denominarlas. Entonces, posterior al proceso de desmovilización parcial de los grupos paramilitares agrupados bajo la sigla AUC, se generó un debate entre funcionarios estatales, analistas y observadores internacionales a propósito de cómo caracterizar y cómo denominar a los grupos que finalmente no se habían desmovilizado o que habían surgido posterior a esta desmovilización –ya sea incorporando nuevos miembros o reincorporando antiguos desmovilizados de las AUC–.

El debate, en principio, se centró en quienes denominaron a dichos grupos como una nueva generación de paramilitares o neoparamilitares –expresión esta recurrente en el ámbito de los académicos y políticos– y la denominación usada por funcionarios estatales-policiales que los denominaron «bandas emergentes». Posteriormente se acuñó una nueva denominación-caracterización que las llamó Bacrim.

Pero avanzar en la precisión acerca de cómo caracterizarlos-denominarlos hoy día remite a definir cuatro aspectos: sus orígenes, su móvil, el financiamiento y el tipo de prácticas predominantes.

No hay duda, sobre los grupos paramilitares, que estos fueron herederos directos de los «carteles de la droga» –Medellín, Cali y Norte del Valle–, los que a su vez se habían basado en sus orígenes en grupos de contrabandistas y operadores de otras actividades delincuenciales. No debemos olvidar que la familia Castaño –Fidel, Carlos, Vicente, etc.– fueron trabajadores asociados de Pablo Escobar y posteriormente quienes crearon, junto con «don Berna» y otros jefes criminales, el grupo conocido como «los Pepes» (perseguidos por Pablo Escobar) y posteriormente los primeros grupos de autodefensa o paramilitares, con la complicidad de miembros de la Fuerza Pública –por corrupción o por coincidencias ideológicas anticomunistas– en diversas regiones del país. Estos grupos que recibieron apoyos de finqueros y empresarios del agro para su financiación rápidamente encontraron en la ligazón con las actividades del narcotráfico su principal fuente de financiación, aunque acudieron a otra serie de actividades extorsivas y delincuenciales. El móvil de estos grupos si bien fue en lo primordial de tipo contrainsurgente –fundamentalmente buscando golpear lo que consideraban «las bases sociales» de la guerrilla a través de masacres, asesinatos selectivos, amedrentamiento y promoción de desplazamientos poblacionales, para construir corredores bajo su control–, igualmente prestaron tareas de seguridad en lo local. En varios de estos grupos hubo esfuerzos por construir «cuerpos de ejércitos ilegales de carácter semipermanente», que hicieron en muchas regiones tareas asimilables a «ejércitos de ocupación» para controlar regiones –especialmente donde existían o se podían promover cultivos de uso ilícito, básicamente coca– y las poblaciones en ellas presentes –incluyendo el desplazamiento de aquellas que no se sometían fácilmente y la apropiación de las tierras de muchos de estos desplazados–.

En el caso de los actuales grupos, se trata en su mayoría de grupos originados en antiguos miembros de los paramilitares, con algunas incorporaciones nuevas de personas de las regiones en que operan; tienen, en lo fundamental, un móvil alrededor de la protección y uso de corredores geográficos para traficar la cocaína y sacarla hacia mercados externos –probablemente en coordinación o articulación con carteles mexicanos o centroamericanos–; adicionalmente, buscan controlar otros negocios ilícitos como el de la minería ilegal, el tráfico de gasolina y, en alianza con políticos locales y regionales, copar administraciones municipales y departamentales para lograr controlar igualmente rentas legales como los juegos de azar, la salud y, en general, la contratación pública. Las formas de operar de estos grupos ya no se basan en cuerpos semipermanentes de ejércitos ilegales, con lógicas de ocupación de un territorio, sino en redes –de informantes,

de sicarios y de operadores del negocio del narcotráfico— y conectados de manera jerarquizada con otras redes similares, por lo tanto, no se trata de estructuras jerárquico-piramidales; tienen a su favor que en la mayoría de los casos han incorporado población local en sus estructuras, lo cual les da una mayor capacidad de conocimiento de las situaciones y cierta solidaridad e inserción social —incluyendo sectores de élites regionales—; tiene, alta capacidad de amedrentamiento no solo por los imaginarios de la capacidad coercitiva de los anteriores grupo paramilitares, sino por la capacidad ante pequeños grupos de imponer «sanciones» a los díscolos, incluyendo el asesinato. Cuando en un mismo territorio operan más de una de estas bandas hay la tendencia a llegar a acuerdos para repartirse el territorio y, si no, pueden entrar en lógicas de enfrentamientos por el control de los mismos.

Por supuesto, como en su «memoria» están no solo los antecedentes paramilitares, sino en algunos casos incluso antecedentes de pertenencia a grupos guerrilleros, por momentos acuden a prácticas propias de esas experiencias —por ejemplo, los *paros armados*, propios del actuar de la insurgencia en el pasado; las *operaciones pistolas*, igualmente de las experiencias de facciones guerrilleras como el PLA (Comando Pedro León Arboleda), retomadas luego por los narcotraficantes de Pablo Escobar—, incluso intentan utilizar un lenguaje con visos políticos, o aun asumir denominaciones cuasi políticas —como «autodefensas gaitanistas» o ERPAC (Ejército Revolucionario Popular Anticomunista)—. Allí pareciera haber una propensión a lograr algún tipo de reconocimiento como actores del conflicto interno armado y la connotación política que de ello podría derivarse.

Por el momento, este tipo de organizaciones no adelantan actividades contrainsurgentes similares a las llevadas a cabo por los paramilitares en el pasado; sin embargo, no se debería descartar que, en el marco de las políticas de restitución de tierras y a víctimas del Gobierno de Juan Manuel Santos, se adelanten en zonas de presencia de estas organizaciones o de aliados suyos; podrían ser utilizadas como mecanismo para amenazar o atentar contra líderes de estos grupos de víctimas y en esa medida se inserten en una dinámica cuasi contrainsurgente.

Esto nos lleva a señalar que este tipo de organizaciones criminales son clara expresión de crimen organizado, con ciertos niveles de inserción social regional, pero no son actores del conflicto interno armado.

Tienen claros rasgos de crimen organizado, como a) alta capacidad económica —derivada, sobre todo, de la droga, pero también del control de otras rentas ilegales—; b) cooptación de administraciones locales o funcionarios estatales a través de corrupción; c) lo anterior les da poder político local y/o regional; d) un tipo de «control paralelo» de territorios; e) cierto apoyo

social ligado a generación de «empleo» o distribución marginal de rentas; f) entornos culturales favorables, y g) por supuesto, conexiones con el crimen organizado transnacional.

Estas organizaciones establecen relaciones de tipo económico con los grupos guerrilleros, en la medida en que la guerrilla, especialmente FARC, controla –directa o indirectamente– las áreas donde se encuentran los cultivos y se realiza el procesamiento inicial de la droga, mientras que estas organizaciones criminales controlan los corredores de acceso a los sitios de embarque de la droga y las relaciones con los contactos internacionales del negocio. Ahora bien, en lógicas pragmáticas, las guerrillas pueden hacer alianzas con una u otra de estas bandas criminales –las dos de mayor peso hoy día parecen ser «los Urabeños» y «los Rastrojos»–.

Por consiguiente, es claro que estas organizaciones caben perfectamente dentro de la definición de crimen organizado y su combate debe ser tarea fundamental de la Policía, pero en coordinación con una acción integral del Estado; de otra manera es posible que los esfuerzos de control y eliminación sean inocuos. Es probable que las medidas tradicionales de control policial, como solicitud de identificación, requisas de armas, etc., deben ser acompañadas por acciones, especialmente, en el campo de la inteligencia y la contrainteligencia –no olvidemos que uno de los principales impactos de estos grupos es la capacidad corruptora de funcionarios públicos–, el ataque a objetivos de alto valor estratégico –si bien es importante, es una estrategia insuficiente por sí sola, por la estructura de red de estas organizaciones y por la capacidad de remplazo por parte de los mandos de segundo nivel–; todo lo anterior si se pretende de manera real lograr el propósito de desvertebrar estas organizaciones criminales.

Por ello, el objetivo central del combate de estas organizaciones pasa por fortalecer el Estado –además de las acciones policiales y eventualmente militares, fortalecer la presencia de la justicia y ajustar la legislación criminal–, al tiempo que se adelanta una actividad de estímulo al desarrollo regional, de cambios culturales que apunten a modificar patrones sociales de convivencia con este tipo de organizaciones criminales.

■ Panorama de seguridad en 2012

Aparece nuevamente, al inicio del 2012, una controversia a propósito del tema de la seguridad, que en últimas es también el de la paz y la convivencia nacional. Sigue sin existir consenso sobre cuál es la amenaza prioritaria, ¿son las FARC o son las Bacrim (bandas criminales)? ¿O son las dos, que crecientemente se articulan?

La información del Ministerio de Defensa a diciembre de 2011 nos da elementos para una valoración: el año anterior fueron heridos o muertos 2.571 miembros de la Fuerza Pública; si comparamos esta cifra con las de 2010, en que lo fueron 2.440, y en 2009, en que fueron puestos fuera de combate 2.320 miembros de la Fuerza Pública, lo que tenemos es una tendencia creciente en los últimos años, que es un síntoma de incremento del conflicto armado.

Los miembros de grupos guerrilleros neutralizados (capturados, muertos y desmovilizados) son por el contrario decrecientes, pasaron de 5.474 en 2009, a 4.673 en el 2010 y a 3.932 en el 2011. Los miembros de las Bacrim neutralizados (capturados y muertos) pasaron de 2.986 en 2009, a 3.489 en 2010 y 3.856 en el 2011, con una tendencia creciente y donde la gran mayoría han sido capturas –refleja los pocos enfrentamientos de estos grupos con la Fuerza Pública–.

Las acciones de los grupos guerrilleros fueron en 2009 un total de 161, en 2010 llegaron a 128 y 151 en 2011; siendo el incremento mayor en los «hostigamientos» que pasan de 59 a 75 en los dos últimos años y los «ataques a instalaciones» se desplazaron de 9 en el 2010 a 20 en el 2011. Esto muestra un aumento de las acciones militares de las guerrillas y mayor capacidad de concentrar fuerzas para producir ataques, lo cual se evidenció en el ataque al cerro Santa Ana en el Cauca.

Lo anterior da pistas, que el conflicto armado viene incrementando su impacto en la seguridad y que las Bacrim, cada vez más, son una preocupación estratégica, si consideramos su simbiosis con el narcotráfico.

Sobre los delitos de alto impacto, el homicidio sigue la tendencia decreciente, pasa de 15.817 en 2009, a 15.459 en el 2010 y a 14.746 en el 2011; el secuestro viene con una tendencia creciente, pasa de 213 en el 2009, a 282 en el 2010 y a 307 en el 2011, igual tendencia creciente tiene la extorsión.

Hay mejoras en el campo de seguridad ciudadana, pero los indicadores del conflicto armado son preocupantes y deben alertar a los responsables estatales.

Es necesario reconocer, entonces, como lo ha hecho el Gobierno Santos, que tenemos una confrontación interna armada con grupos guerrilleros que han sido golpeados por la acción de la Fuerza Pública, pero que siguen teniendo capacidad para causarle daño a la misma y a la sociedad. Al respecto, hay que recordar siempre que estos grupos guerrilleros están en lo que llaman «su guerra» y en esa medida cada vez que les den oportu-

nidad van a golpear a unidades de la Fuerza Pública, por lo tanto hay que reiterarles en que no pueden subestimar a su adversario y, debido a ello, no bajar la guardia. En ocasiones, cuando no operan no necesariamente significa que estén desvertebrados o a punto del colapso, puede tratarse de estrategias de mimetización buscando recuperar fuerzas y capacidad operativa o esperando que amainen operaciones en su contra.

El panorama de seguridad es mucho mejor que diez años atrás, pero hay que cuidarse del triunfalismo que parecía acompañar a altos funcionarios del Gobierno Uribe que hablaban del «fin del fin» de las guerrillas, cuando cualquier analista serio sabía que si bien estaban golpeadas, para nada estaban a punto de su derrota definitiva. Por otra parte, era evidente y así lo señalaron varios analistas desde el año 2009, que algunas estrategias de la seguridad democrática empezaban a mostrar agotamiento (esto no significa que la Política de Seguridad Democrática no hubiera sido efectiva en su momento) y que los grupos guerrilleros comenzaban a adaptarse a las mismas y empezaron a desarrollar nuevas tácticas de combate.

Adicionalmente, las llamadas Bacrim expresan las transformaciones vividas por estas organizaciones criminales que solo se desmovilizaron parcialmente y que de un modelo de contrainsurgencia ligado al narcotráfico parecieran transformarse en grupos al servicio del narcotráfico y buscando nuevas alianzas y formas de implantarse en las regiones ya conocidas.

Igualmente hizo crisis el tema de violencia urbana, acerca de la cual la seguridad democrática no tuvo estrategias definidas en la medida en que sus prioridades estaban centralizadas, casi totalmente, en la lucha contra las FARC –fue una política farcocéntrica–. Tenemos un conjunto de factores que inciden en la seguridad ciudadana, que van desde lo que eran los riesgos tradicionales, como el hurto –a personas, residencias, motos, vehículos...–, lesiones personales, homicidios, la venta de drogas, pero cada vez más aparecen un conjunto de nuevos riesgos de seguridad, dentro de los cuales se destacan el sicariato, tráfico ilegal de armas y de personas, secuestro –en diversas modalidades–, extorsión, microtráfico y narcomenudeo, entre otros, y nuevos actores, dentro de los cuales se destaca el crimen organizado –que no debe confundirse con bandas tradicionales que operaban en el pasado, como bandas especializadas en asalto de bancos–, ahora se trata de modalidades nuevas de criminales jerarquizados, con potenciales influencias en diversos sectores –políticos, sociales, jurídicos...– y con articulaciones con la criminalidad internacional.

A lo anterior se agrega la acción urbana de las bandas criminales, interesados en controlar diversas rentas legales e ilegales y la acción urbana de

grupos de guerrillas que igualmente desarrollan actividades delincuenciales urbanas.

Altos funcionarios oficiales responsables del tema de la seguridad, así como la mayoría de los analistas, coinciden en que el problema fundamental de la seguridad hoy día no corre por cuenta del conflicto interno armado –se considera que las guerrillas bastante golpeadas y arrinconadas en sus retaguardias solo causan algunos problemas de seguridad ocasionalmente– y que son las bandas criminales el principal desafío de seguridad, porque, como lo han dicho altos mandos policiales, no es que estas bandas estén al servicio del narcotráfico, sino que son los narcotraficantes de la hora actual.

Más allá de si hay una lectura demasiado optimista de la situación del conflicto interno armado –una cosa es que las guerrillas hayan recibido golpes militares y políticos contundentes y otra muy distinta creer que estén al borde del colapso, recuerden que siempre es posible que estas organizaciones se reinventen– o controversial acerca de las bandas criminales –es claro que algunas de estas organizaciones hacen tareas de seguridad privada parecidas a las de los antiguos paramilitares, o de ataques a líderes sociales y políticos en ciertas regiones, o que están formadas por antiguos «paras» desmovilizados, lo cual pone en cuestión si no pueden tener algún componente de similitud con los antiguos paramilitares–, pero en ambas circunstancias hay que decir que buena parte del combustible para las guerrillas, y en muy alta proporción para las bandas criminales, es el narcotráfico. Si a esto le agregamos que buena parte del incremento en la criminalidad urbana tiene que ver con el llamado microtráfico o el narcomenudeo –dependiendo de la lectura que prime–, todo lo anterior nos lleva a la conclusión que la causa fundamental de la mayoría de la violencia y criminalidad actual están ligadas al narcotráfico. También algo tienen que ver, especialmente con las violencias de la vida cotidiana, lo que algunos han llamado cultura de la intolerancia y otros denominan la falta de respeto por el otro.

El Gobierno Santos debe enfrentar los problemas de seguridad en sus amplias manifestaciones y sin ideologizaciones, no puede caer en la misma lógica del Gobierno anterior, ahora minimizando el problema guerrillero –más allá de que es verdad que el año anterior produjeron más hechos de violencia las «bandas criminales»–. Hay necesidad de considerar los tres grandes campos generadores de inseguridad y a los actores de cada uno de ellos se les debería enfrentar, así como a su entorno. El problema de los actores guerrilleros debe continuarse enfrentando fundamentalmente con las fuerzas militares, pero con estrategias diferentes que en el pasado; si hoy día su manera de actuar es la de pequeñas unidades que buscan «golpear y huir», ya sea usando minas o francotiradores, para hacer hostigamiento a

la Fuerza Pública y mostrar presencia en determinados territorios, la respuesta debería ser con unidades militares pequeñas especializadas y con un gran apoyo de inteligencia, pero simultáneamente deben intensificarse las tareas de ganar confianza con la población y en esto es probable que una adecuada aplicación de la ley de apoyo a las víctimas y la ley de restitución de tierras pueden ser un apoyo fundamental, junto con un respeto por la población y sus derechos, sin estar viendo en cada habitante un posible aliado de la subversión.

A las «bandas criminales» debe combatir las fundamentalmente la Policía Nacional, partiendo de la base que son en buena medida herederas directas de los grupos paramilitares, aunque puedan tener algunas formas de actuar menos contrainsurgentes y más tendentes a ser brazos de la actividad del narcotráfico, aunque en algunas regiones sigan amedrentando a líderes sociales –de los desplazados o de las víctimas–. En ese sentido, además de la actividad de inteligencia, que la Policía Nacional ha demostrado en el pasado que sabe hacer bien, unidades élites con capacidad de movilidad y adicionalmente acompañado lo anterior con una fuerte campaña desde el Gobierno nacional que identifique a estos grupos delincuenciales en el mismo nivel de rechazo y peligrosidad que los grupos guerrilleros y, por supuesto, con una acción del Estado en su conjunto que cree condiciones para el desarrollo y la inversión generadora de oportunidades.

En el campo de la inseguridad urbana, la Policía Nacional, junto con las autoridades locales y regionales, debe liderar unas estrategias que fortalezcan la importancia de la participación ciudadana para combatir la inseguridad, junto con estrategias de lucha especializada contra bandas organizadas –que pueden ser prolongaciones, o bien de «bandas criminales» o de expresiones del crimen transnacional, o aun de grupos guerrilleros–, e igualmente estrategias disuasivas contra la delincuencia ocasional acompañadas de políticas sociales, especialmente de generación de empleo para los jóvenes.

Finalmente señalaría que la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, del Gobierno de Juan Manuel Santos, parte de unos logros evidentes en seguridad, como son la reducción del narcotráfico, de los grupos armados ilegales y el crimen y un incremento del liderazgo en seguridad; el documento reconoce que «las organizaciones que amenazan la tranquilidad de los ciudadanos se han venido transformando y adaptando a las nuevas condiciones del escenario nacional». Igualmente se acepta las dificultades existentes de seguridad al señalar «que aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia.

Asimismo, también se reconoce que en otras zonas (amarillas), o bien recuperadas de la violencia, o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito. Finalmente, el MDN empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad –fuerza policial, inteligencia y tecnología– en zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad» y considera las siguientes amenazas principales: las FARC y ELN, en lo relativo al conflicto interno armado; las Bacrim, en lo relacionado con el narcotráfico; las milicias y redes criminales, en lo concerniente con la inseguridad pública y fronteriza, y, finalmente, la delincuencia común y el crimen organizado, en el ámbito de la inseguridad ciudadana.

■ **Las tensiones internacionales que generan los procesos de «derrame» de este tipo de actividad. Los impactos en la política exterior**

No hay duda que el conflicto interno armado colombiano, de manera especial, ha conllevado un proceso de regionalización creciente hacia la región andina ampliada –esto es, incluyendo a Brasil y Panamá–, lo cual, además, es propio de este tipo de conflictos en los cuales los grupos irregulares tienden a ubicarse, o por lo menos a ubicar sus retaguardias, cerca de las zonas de fronteras haciendo que sus diversas actividades se «derramen» hacia los países vecinos y generando de esta manera tensiones interestatales. Para el caso, es evidente que las últimas grandes tensiones entre países de la región andina, especialmente con Ecuador y también con Venezuela, se derivaron del proceso de «derrame» del conflicto interno armado, especialmente en fronteras altamente porosas y con muchas dificultades para su control.

El momento más crítico, sin duda, se produjo en marzo de 2008 cuando la Fuerza Pública colombiana bombardeó un campamento de las FARC en el cual se encontraba un grupo de guerrilleros al mando de Raúl Reyes, pero dicho campamento estaba situado varios kilómetros dentro del territorio ecuatoriano, en la región de Angostura. Esto generó como fue de público conocimiento una ruptura de relaciones y tensiones con otros países latinoamericanos. Pero más allá de que este haya sido el hecho más difícil, lo real es que el principal factor de tensión en las relaciones de los países andinos se deriva del proceso de «derrame» a los países vecinos de los efectos e impactos del conflicto armado colombiano.

Ello, por supuesto, ha tenido efectos igualmente en la política exterior colombiana, especialmente la del anterior Gobierno de Álvaro Uribe, en la

medida en que, además de alinearse unilateralmente con Estados Unidos, trató de proyectar a la política exterior los enfoques y prioridades de la Política de Seguridad Democrática, lo cual generó tensiones regionales y aislamiento colombiano; pareciera evidente la búsqueda de una regionalización de la lucha contra las FARC.

Esto ha sido modificado por el Gobierno Santos al buscar normalizar estas relaciones nuevamente, priorizar los procesos de integración regional y, sobre todo, plantear la tesis no de regionalización del conflicto interno armado, que fue la del gobierno anterior, sino, por el contrario, la tesis que el conflicto interno armado es un problema de los colombianos y que lo deben resolver los colombianos y solo bajo solicitud expresa de Colombia podrían intervenir otros países.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha iniciado, después de un largo período de conversaciones secretas en La Habana (Cuba) un nuevo proceso de conversaciones con las FARC, tendentes a un cierre definitivo del conflicto armado interno –se habla igualmente de que hay en curso conversaciones, por ahora reservadas, con la segunda guerrilla en importancia, el ELN–. En este nuevo esfuerzo por una salida negociada el presidente Santos ha insistido en que se ha aprendido de los errores y aciertos del pasado, se ha acordado negociar en medio de la confrontación militar, en el exterior (Cuba será la sede de las conversaciones) y con acompañamiento internacional de cuatro países, Cuba, Noruega, Venezuela y Chile y con una agenda acotada de cinco puntos: 1) Política de desarrollo agrario e integral, 2) participación política, 3) fin del conflicto, 4) solución al problema de las drogas ilícitas y 5) víctimas y verdad.

Esta audaz decisión del gobierno Santos ha generado una expectativa positiva y un apoyo en la mayoría de los colombianos, pero igualmente hay unos sectores minoritarios pero muy poderosos, liderados por el ex presidente Uribe que miran con desconfianza y no creen en las mismas y consideran que puede ser una re-edición de los fracasos del pasado. Es por consiguiente una apuesta arriesgada, pero a nuestro juicio necesaria, para buscar cerrar definitivamente este ciclo de violencia con connotaciones políticas en la sociedad colombiana.

■ ALGUNAS CONCLUSIONES

Trataremos de manera puntual de destacar algunas breves conclusiones, que al tiempo que permitan ser cierre de este trabajo abran perspectivas a nuevas reflexiones.

1. Las actividades de contrainsurgencia han sido históricamente un campo de preocupación de las fuerzas militares y policiales, pero en la región adquieren relevancia en el contexto de la Guerra Fría.
 2. Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y su impacto inmediato van a generar una tendencia a la reformulación de la contrainsurgencia –tanto en lo interno como en lo externo– y por consiguiente en el rol a cumplir por las fuerzas militares y policiales.
 3. En Latinoamérica, luego del período de las guerras de contrainsurgencia, en el marco de la Guerra Fría y orientadas por la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, la lucha contrainsurgente se expresó solamente en los casos de Colombia y Perú –muy puntualmente en el caso mexicano con el EZLN–. En el contexto pos 11-S, cuando la denominada «guerra contra el terrorismo global» del presidente Bush se vuelve el discurso dominante, realmente en la región solo era aplicable para el caso colombiano –fue justamente lo que hizo el Gobierno de Álvaro Uribe, situarla en el escenario de la guerra global contra el terrorismo– y en el caso de Sendero Luminoso, en el Perú. En los demás países, si bien la introdujeron dentro de las agendas de amenazas, era más para adecuarse al discurso global a que realmente fueran amenazas reales.
 4. Para el caso colombiano y peruano, la lucha contra el terrorismo no implicó cambios sustanciales en cuanto a la táctica que venían adelantando hasta ese momento y sus lógicos desarrollos; probablemente el cambio más sustantivo implicó lo relacionado con un mayor aislamiento de estos grupos de los sectores sociales –la propia expresión terrorismo es más descalificadora socialmente y genera mayor repudio–.
 5. No hay duda que la lucha contra el terrorismo requiere no desconocer el carácter político –también religioso o étnico– que normalmente tienen estas organizaciones; de otra manera se caería en la equivocación de creer que el tema se enfrenta solo militarmente y se descuidan las respuestas integrales que dicho fenómeno debe tener por parte de los Estados y las sociedades, incluidas algunas modalidades de salidas negociadas.
 6. Hay una gran expectativa, pero también controversia, sobre los resultados del proceso de paz que ha iniciado el gobierno del presidente Santos con la guerrilla colombiana y se espera que el próximo año exista ya claridad acerca de los resultados del mismo y eventualmente se inicia un proceso tendente hacia un real postconflicto armado, después de un largo ciclo de violencia con intencionalidades políticas.
-

■ BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey (coordinadores). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI Editores, 1997.

ANTEZANA, Jaime. «De Sendero Luminoso a neosenderismo articulado al narcotráfico». Pontificia Universidad Católica del Perú, abril 24 del 2009.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional». Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 91-2006, Madrid.

BIGLIONE, Eneas. *Sendero Luminoso, fragilidad institucional y Socialismo del siglo XXI en el Perú*.

BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Las Fuerzas Armadas Una mirada civil*. CINEP. Santafé de Bogotá: 1993.

BURGOYNE, Michael L. Major. «The allure of quick victory. Lesson from Perú's fight Against. Sendero Luminoso». *MilitaryReview*, septem-ber-october 2010.

CALDERÓN, Fernando. «La ideología militar en Colombia», en *Revista Documentos Políticos* n.º 137 y 138. Bogotá: 1979.

CASTAÑEDA G., Jorge. *La utopía desarmada*, Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá: 1994.

CIEPAC y GLOBAL EXCHANGE (coordinación), *siempre cerca, siempre lejos. Las Fuerzas Armadas en México*. México: primera edición, 2000.

DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. *El Juego del Poder: historia, armas y votos* Ediciones Uniandes-CEREC. Santafé de Bogotá: agosto 1998.

DE LELLA, Cayetano y EZCURRA, Ana María (compiladores). Chiapas. Entre la tormenta y la profecía. Lugar Editorial S. A. Buenos Aires: 1994.

DEBRAY, Regis. *La crítica de las armas*. Siglo XXI Editores. México: 1975.

- ESCÁRZAGA, Fabiola. «Auge y caída de Sendero Luminoso», en *Revista Bajo el Volcán*, vol. 2, n.º 003. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla. México: 2001.
- GARCÍA, Prudencio. *El drama de la autonomía militar*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- GIRALDO RAMÍREZ, Jorge. «¿Walker el subversivo o Wilson el visionario? Una exposición de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush I», en *Revista Estudios Políticos*, n.º 21. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre 2002.
- HOWARD, Russell D. y SAWYER, Reid L. Terrorismo y contraterrorismo. *Comprendiendo el nuevo contexto de la seguridad*. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires: 2006.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. *El Oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-IEPRI. Santafé de Bogotá: 1994.
- LEAL BUITRAGO, Francisco y Juan Tokatlián (compiladores). *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo Editores-SID-IEPRI, 1994.
- MARKS, Thomas A. «La sostenibilidad del apoyo estratégico-militar a la seguridad democrática», en *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*, RANGEL, Alfredo (Compilador), Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá: febrero, 2005.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*, Imprenta Nacional. Bogotá: 2007.
- NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio.
- PARDO RUEDA. *Nueva Seguridad para América Latina*. FESCOL-CE-REC. Santafé de Bogotá: mayo de 1999.
- PASTRANA ARANGO, Andrés. «Fuerzas militares y sociedad: del aislamiento al trabajo conjunto», en MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. *El Papel de las Fuerzas militares en una Democracia en Desarrollo*. Colombia. Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá: 2000.

PASTRANA ARANGO, Andrés. «La paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad», en *Revista Defensa Nacional*, n.º 452, Ministerio de Defensa. Bogotá.

PEREYRA, Daniel. *Del Moncada a Chiapas. Historia de la lucha armada en América Latina*. Los Libros de la Catarata. Madrid: segunda edición, 1995.

POWELL, Colin L. *Aprovechando el momento*, en Embajada de Estados Unidos de América, diciembre 2001.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Bogotá: mayo de 1991.

ROJAS ARAVENA, Francisco (editor). *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, FLACSO-Sede Chile-W. Wilson Center-Paz y Seguridad en las Américas-Editorial Nueva Sociedad. Caracas: 1999.

ROJAS, Rosa. «Chiapas. La paz violenta». La Jornada Ediciones. México: julio 1995.

SUBCOMANDANTE Marcos. desde las montañas del sureste mexicano, Plaza y Janés Editores. México: 1999.

TOKATLIAN, Juan. «¿De Bagdad a Bogotá?», en *La Nación*. Buenos Aires: 15 de junio de 2003.

TORRES DEL RÍO, César. «Fuerzas Armadas y Seguridad nacional». Planeta Colombiana Editorial. Santafé de Bogotá: 2000.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Magdalena Medio Santandereano. Colonización y Conflicto Armado*. CINEP, Colección Estado y Sociedad. Santafé de Bogotá: 1992.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. La Carreta Política Editores. Medellín: 2010.

WIEVIORKA, Michel. «Sociétés et Terrorisme». LibrairieArthème Fayard. Paris: 1988.
