

# Colombia:

## Perspectivas de paz y seguridad

**ALFREDO RANGEL SUÁREZ**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia,  
Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes  
Director de la Fundación Seguridad y Democracia  
[alfedorangelsuarez@yahoo.com](mailto:alfedorangelsuarez@yahoo.com)



 **RESUMEN**

A pesar de los persistentes fenómenos de violencia, Colombia ha sido y sigue siendo uno de los países más estables en términos económicos, políticos e institucionales en América Latina. Sin embargo, superar la violencia sigue siendo uno de sus principales retos hacia el futuro inmediato. Luego de cerca de 40 años de intentos infructuosos para recuperar la seguridad interna, el Estado colombiano ha podido estructurar y ejecutar una política consistente y sólida de paz y seguridad que le está permitiendo recuperar la soberanía sobre su territorio, debilitar a los grupos armados ilegales y garantizar el ejercicio libre de los derechos ciudadanos. Esa política de Seguridad Democrática se ha basado en el fortalecimiento y la modernización de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la adecuación de la legislación a los requerimientos de la seguridad, la colaboración ciudadana con las autoridades, el fortalecimiento de la justicia, y una mayor presencia institucional del Estado en las zonas de conflicto. La desmovilización de los grupos paramilitares ha sido un avance importante en la recuperación de la seguridad, y el inicio de diálogos con el ELN podría llevar a su desmovilización en los próximos años. Uno de los retos más importantes y más difíciles es lograr un acuerdo de paz con las FARC, que han sido sustancialmente debilitadas en los últimos años. La superación de la violencia dará a Colombia un vigoroso impulso en su desarrollo económico y social.

**Palabras clave:** Colombia, paz, conflicto, seguridad.

 **ABSTRACT**

In spite of the persistent phenomena of violence, Colombia has been and continues being one of the most stable countries in economic and political and institutional terms in Latin America. Yet, to overcome violence is still one of its main challenges for its immediate future. After almost 40 years of fruitless efforts to recover internal security, the Colombian state has been able to structure and execute a consistent and solid policy of peace and security which now allows it to recover its sovereignty over its territory, to weaken illegal armed groups and to guarantee the free exercise of its citizens' rights. This Democratic Security policy is based on the strengthening and modernization of its Military Forces and of the National Police; the adaptation of the laws to the requirements of security; the collaboration of the citizens with the authorities; the strengthening of the judicial power; and a wider institutional presence of the state in conflict zones. The demobilization of paramilitary groups has been an important advancement to recover security, and the beginning of talks with ELN could lead to their demobilization in the coming years. One of the most important and difficult challenges is to reach a peace agreement with FARC, which have been substantially weakened in the last years. Overcoming violence will give Colombia a vigorous push towards its economic and social development.

**Key words:** Colombia, peace, conflict, security.

### HACIA UN PAÍS EN PAZ

La obtención de la paz y la consolidación de la seguridad nacional son los más importantes retos de la sociedad colombiana para los años por venir. El éxito en estos desafíos es la condición indispensable para que Colombia pueda tener un crecimiento económico más significativo y sostenido, una sociedad más igualitaria y la consolidación de un sistema político más democrático. También es un requisito para que Colombia se integre de manera más dinámica con sus vecinos, algunos de los cuales ven al país como un exportador neto de inseguridad.

Durante los últimos veinte años el Estado colombiano ha tenido que enfrentar importantes amenazas contra su seguridad y contra su estabilidad institucional. Aun cuando el conflicto interno colombiano tiene más de cuarenta años de duración, ha sido en las últimas dos décadas cuando distintos fenómenos de violencia y desestabilización se han conjugado para atentar de manera grave contra el Estado y la sociedad colombiana.

En efecto: si bien los principales grupos guerrilleros nacieron en la década de los años 60 del siglo anterior, su crecimiento a partir de los años 80 fue mucho más significativo que durante las dos décadas anteriores. Esto significó un inusitado incremento en el número de sus hombres en armas, la multiplicación de sus frentes de combates, la ampliación de su cubrimiento territorial, su consolidación económica y, por supuesto, un fortalecimiento militar sin antecedentes.

Simultáneamente, los grupos paramilitares empezaron a surgir con fuerza en muchas regiones del país, como grupos opositores al proyecto insurgente, aun cuando su más importante expansión y fortalecimiento sucedieron hacia mediados de los años 90. Junto al fenómeno guerrillero y paramilitar comenzó a hacer sentir su presencia el narcotráfico, que les brindaría a aquéllos ingen-tes recursos para su fortalecimiento económico y

militar, amén de dar origen a la organización de muchos grupos de delincuencia de carácter mafioso, que también se constituyeron en amenazas contra el Estado y la sociedad.

Para confrontar esta conjunción de amenazas, el Estado colombiano ha tenido que diseñar y ejecutar políticas en muchos campos relacionados con la justicia, la seguridad y la organización institucional. No obstante, no siempre estas políticas han correspondido a estrategias articuladas de largo plazo, y más bien podría decirse que durante un largo tiempo muchas de esas políticas fueron solamente la reacción apresurada y desarticulada ante las acciones de los agentes generadores de violencia e inseguridad. Pero, después de un largo y duro aprendizaje institucional, el Estado fue asumiendo en los últimos años actitudes más comprensivas de la complejidad de los fenómenos que estaba enfrentando y, en consecuencia, fue ganando en capacidad para responder de manera más articulada y eficaz a los retos de guerrilleros, paramilitares y mafiosos.

Es innegable que el Estado colombiano tiene todavía ante sí problemas de enorme dimensión que debe resolver para recuperar plenamente la seguridad y el imperio de la ley en todo el territorio nacional. Sin embargo, Colombia está muy lejos de ser un “Estado fallido”, si estos se definen por su incapacidad para recabar y administrar impuestos, suministrar servicios públicos básicos, mantener una moneda sana, administrar justicia y mantener una economía estable. En efecto: a pesar de los problemas, Colombia está muy lejos de esa situación y, más bien, por el contrario, el país se ubica entre los más estables política y económicamente en el área latinoamericana. Tiene una de las economías más diversificadas y con mejores perspectivas y su solidez institucional está garantizada, pues ni una sola de las múltiples amenazas que afronta tiene la capacidad de hacerlo colapsar. Adicionalmente, su legitimidad, basada en un sólido respaldo popular, en la vigencia de los principios democráticos, en la libertad

de prensa, en la independencia de los poderes públicos, en la autonomía de los organismos de control, en la transparencia de las elecciones, entre otras cosas, pone por encima de cualquier duda la permanencia y la continuidad de la institucionalidad democrática en Colombia.

Para avizorar el tema de la paz y la seguridad en Colombia en un ejercicio de prospectiva es imprescindible empezar anotando que en la actualidad se está viviendo una coyuntura trascendental, puesto que está marcando un punto de inflexión de alcances históricos en la dinámica de la confrontación interna. En efecto: durante los últimos veinte años los adversarios armados e ilegales del Estado colombiano se habían venido fortaleciendo sin pausa, al tiempo que el Estado se debilitaba al no crecer su capacidad de contención al mismo ritmo en que aumentaba la potencia de sus enemigos. En contraste, son ahora los enemigos del Estado colombiano los que se están debilitando como nunca antes en el pasado, mientras simultáneamente crece a un ritmo inusitado la capacidad del Estado para combatirlos. En términos puramente cuantitativos esto se expresa en el hecho de que en los últimos años, mientras el Ejército Nacional ha pasado de tener 120.000 efectivos a contar con 180 mil hombres y la Policía Nacional ha crecido de 90 mil agentes a cerca de 120 mil, los grupos paramilitares descendieron de 16 mil hombres a cerca de 3 mil, la guerrilla de las FARC pasó de 18 mil combatientes a unos 10 mil y el ELN descendió de 4.5 a 1.5.

En suma, los hombres armados que defienden legítimamente al Estado aumentaron en un 42%, mientras los que lo combaten ilegalmente disminuyeron en un 62%. A esto hay que agregar un avance tecnológico sin precedentes de los organismos estatales en comunicaciones, inteligencia, movilidad, equipos y entrenamiento, así como un creciente apoyo ciudadano a las políticas estatales de seguridad, que ha ido aparejado con un aumento del aislamiento y la impopularidad de los grupos armados ilegales.

Estos hechos tan importantes tienen su origen en lo que ha sido la política de seguridad y de fortalecimiento del Estado de la administración del presidente Álvaro Uribe que se fundamentó en los avances realizados por la administración anterior de Andrés Pastrana, durante la cual se inició el Plan Colombia, ambicioso programa de cooperación de Estados Unidos con el Estado colombiano que ha incluido desde sus inicios un componente de ayuda militar muy significativo. Pero es necesario resaltar que un importante mérito del presidente Uribe ha sido poner el tema de seguridad en el centro mismo de la agenda política nacional. Es muy curioso constatar que un país que ha vivido durante decenios con unos problemas graves de seguridad nunca había puesto en un lugar principal este tema. Pues bien, durante la campaña electoral el entonces candidato y hoy presidente Álvaro Uribe lo hizo y el pueblo colombiano lo premió con un respaldo contundente.

Esta política tiene como propósito general recuperar la soberanía del Estado sobre el territorio nacional, ya que hay grupos irregulares que cuestionan esa presencia del Estado. El segundo propósito es tratar de garantizar a los colombianos el disfrute de las libertades y derechos que la democracia les otorga. Para conseguir estos objetivos la política de seguridad se podría condensar en cuatro estrategias: en primer lugar, un incremento sustancial del presupuesto estatal en seguridad y defensa nacional. Es preciso señalar que Colombia ha tenido tradicionalmente un gasto muy bajo en defensa y seguridad, y el Gobierno se ha propuesto incrementar significativamente ese gasto. En efecto: a pesar de sus crecientes problemas de seguridad, el gasto en defensa y seguridad en Colombia permaneció durante décadas por debajo del promedio de América Latina. Fue solamente en la década de los años 90 del siglo anterior que el país empezó a incrementar ese rubro del gasto público lo cual, al coincidir con el fin de las dictaduras militares y el regreso a la democracia de varios países del área, que trajo aparejada una dismi-

nución del gasto militar de estos últimos países, ubicó a Colombia por primera vez en su historia por encima del promedio de América Latina, aun cuando sin tener, ni mucho menos, el gasto militar más alto.

En segundo término, un incremento del pie de fuerza tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Militares. En este punto Colombia no resiste ninguna comparación internacional. Colombia, para llegar a un estándar europeo de cantidad de policías por mil habitantes, debería duplicar el actual tamaño de la Policía Nacional para llegar solamente a los estándares de Francia o de Italia. Igualmente, en términos de pie de fuerza militar, Colombia tiene una inmensa precariedad: muchos países de América Latina tienen mayor número de soldados por cada mil habitantes que los que tiene Colombia, y esos países no tienen ni de asomo la cantidad de amenazas y problemas a la seguridad que Colombia tiene.

El Gobierno ha incrementado el pie de fuerza de la Policía en cerca de 30.000 policías, que permitieron cubrir los cerca de 200 municipios que al comienzo de su mandato no tenían presencia policial. Eso equivale a decir que es esos municipios no había ningún tipo de presencia estatal, pues sin policía sería iluso pensar que va a haber respeto de la ley o que la justicia va a funcionar. También ha logrado incrementar de manera sustancial el pie de fuerza militar, con cerca de 60.000 nuevos soldados, lo que significa un incremento del 50% entre los años 2002 y 2007. Ya ha hecho un incremento sustantivo en el primer periodo de gobierno, y obviamente el reto hacia el futuro es sostener ese esfuerzo.

Al mismo tiempo, con ese incremento está la continuación de muchos programas que ya se venían adelantando en la administración anterior, que tienen que ver con los programas de protección de carreteras, creación de nuevos batallones de alta montaña, mayor número de brigadas móviles, batallón antinarcóticos, otras unidades

especiales para la vigilancia de los oleoductos y fortalecer los Gula antisequestro.

El tercer bastión de esa política de seguridad la podríamos identificar como la promoción de una participación ciudadana muy activa en la prevención y en la persecución del delito. Hasta ahora este tipo de iniciativas se había señalado en Colombia como la promoción del paramilitarismo, a pesar de que en muchos países del mundo los gobiernos democráticos incentivan este tipo de compromiso de la ciudadanía para la prevención del delito. Algunas de estas iniciativas ya se habían desarrollado anteriormente en Bogotá y en otras ciudades del país con los llamados frentes locales de seguridad, que simplemente son la reunión de los vecinos para protegerse de la delincuencia. El Gobierno Nacional ha tratado de hacer extensiva esta iniciativa hacia las zonas rurales con relativo éxito y con muchos problemas, como se entenderá en el marco de un conflicto armado interno en donde tanto grupos guerrilleros como paramilitares identifican estas redes de ciudadanos como enemigos potenciales, lo cual las pone en riesgo de ser objeto de sus ataques violentos.

Como resultado de estas políticas la seguridad ha venido mejorando de manera sustancial en el país durante los últimos cuatro años. Muchos indicadores de seguridad muestran un avance muy significativo en algunas áreas. Por ejemplo, el homicidio se ha reducido significativamente y hoy Colombia presenta la más baja tasa de homicidios de los últimos 25 años, así como la menor tasa de secuestro de los últimos 20 años. Los asaltos bancarios se han reducido en cerca de un 70%, las masacres en un 51%, los ataques a las poblaciones en cerca de un 80%, el sabotaje a la infraestructura económica en un 37%. Son todos indicadores de seguridad que vienen mejorando en los últimos años y que han ocasionado una mejora muy significativa en la percepción de la seguridad que tienen hoy los colombianos.

Los buenos resultados de la política de seguridad se explican por la aplicación de esas políticas y por el efecto que estas han tenido en el comportamiento de los grupos irregulares. En efecto: las guerrillas han entrado en esta etapa en una suerte de repliegue, por diferentes motivos y con diferente cálculo político y militar. Los organismos de seguridad han logrado avances significativos en dismantelar redes urbanas de apoyo y neutralizar la estrategia de urbanización del conflicto que la guerrilla de las FARC estaba empezando a desarrollar. Adicionalmente, algunos de sus frentes han sido dismantelados en varias regiones del país. No obstante, su capacidad de desestabilización sigue siendo importante.

Por otro lado, están los grupos paramilitares que se desmovilizaron en un 90% y decretaron de manera unilateral una suerte de tregua durante las conversaciones con el Gobierno, lo cual redujo el número de masacres, homicidios, desplazamientos forzosos de población y otras acciones criminales de estos grupos. Como resultado de esa desmovilización, los paramilitares se sometieron a la Ley de Justicia y Paz aprobada por el Congreso de la República que obliga a los responsables de crímenes atroces a confesar la verdad y a reparar a sus víctimas para poder obtener una rebaja sustancial de penas de cárcel. En la actualidad la Fiscalía General de la Nación y el sistema judicial está procesando a 2.810 personas que se encuentran en esta situación, mientras que cerca de 29 mil no vinculadas con delitos de lesa humanidad se les suspendieron los procesos judiciales por concierto para delinquir, como resultado de los acuerdos de paz.

No obstante el éxito de esa desmovilización, están surgiendo en muchas zonas del país nuevos grupos armados ilegales y los grupos de autodefensa que no se desmovilizaron se están fortaleciendo. Era de esperarse, y no debería sorprender a nadie porque es iluso pretender que el fenómeno paramilitar se extinga totalmente mientras subsistan activas las tres principales causas que le dieron origen: un

Estado precario en muchas zonas del territorio nacional, una guerrilla depredadora y un narcotráfico boyante. Además, claro, la inercia de la guerra. Porque si otros países que han terminado definitivamente sus conflictos internos han visto aparecer inmediatamente después de los acuerdos de paz fenómenos de rearme de grupos irregulares, es de esperar con mayor certeza que eso ocurra en Colombia donde la desmovilización de la mayoría de los grupos paramilitares se ha dado en medio de un conflicto armado que sigue activo.

Pero se equivocan de medio a medio quienes esgrimen este rearme como un argumento para probar un supuesto fracaso del proceso de desmovilización paramilitar realizado por el Gobierno. Por el contrario, este proceso ha tenido unos logros trascendentales. Sacar 32 mil personas de la guerra no es un fracaso. Silenciar cerca de 18 mil armas tampoco lo es. Hacer comparecer ante los jueces a los 50 principales dirigentes de unos grupos armados que nunca fueron derrotados por el Estado no es un fracaso. El impresionante descenso del homicidio, el secuestro, las masacres y el desplazamiento forzoso, atribuibles en buena parte a la desmovilización paramilitar, es un gran logro, no un fracaso. Según un estudio de la Fundación Seguridad y Democracia son 581 los municipios donde antes había paramilitares y hoy no existen, lo que significa que su presencia territorial se redujo en un 76%, y esto tampoco es un fracaso. Tampoco se podría decir que la desmovilización de cinco grupos guerrilleros hace 15 años fue un fracaso porque otros grupos guerrilleros siguieron activos y además se fortalecieron. Por fuerza de las circunstancias la pacificación de Colombia ha sido y seguirá siendo hacia el futuro un proceso lento y gradual, no un acto súbito y único. En la agenda de la paz y la seguridad nacional los nuevos grupos emergentes entrarán a ocupar un lugar prioritario.

Pero es necesario distinguir. Porque en el caótico conjunto de esos grupos hay de todo: bandidaje puro y silvestre, grupos de seguridad de carteles

de la droga, paramilitares y distintas combinaciones de todos los anteriores. Están conformados por personas que recién ingresan a la violencia armada, por paramilitares no desmovilizados y, en menor proporción, por paramilitares desmovilizados que han vuelto a las armas. Están ubicados en 131 municipios donde antes había paramilitares y se desmovilizaron, y, más preocupante, en 38 municipios donde no había existido presencia paramilitar.

El reto para el Estado es grande. La Fuerza Pública deberá hacer el máximo esfuerzo para desarticular esos grupos desde su nacimiento, cuando todavía están débiles y no se han consolidado. Hay que tratar de impedir su expansión y fortalecimiento para evitar que se empiecen a integrar regionalmente y a coordinar nacionalmente. Porque si esto último ocurriera, el Estado se vería abocado a tener que realizar en el futuro una nueva negociación para la desmovilización de esos nuevos grupos. Y tal vez esa segunda negociación podría ser mucho más traumática y difícil.

Junto con la neutralización de los nuevos grupos armados emergentes el principal reto del Gobierno es consolidar los logros que ha venido obteniendo hasta ahora y avanzar hacia mejores niveles de seguridad. Para ello tendrá que encarar algunos problemas que no han sido suficientemente atendidos hasta el momento.

### LAS FRONTERAS

Uno de los temas prioritarios de la agenda de seguridad nacional de Colombia para los próximos años es el de las fronteras. Las fronteras del país no están bien protegidas. Siguen siendo absolutamente vulnerables y permeables al tráfico ilegal de explosivos, de armas, de municiones, de aprovisionamiento para todos los grupos irregulares en el país. Hay que reconocer que sencillamente nuestra Fuerza Pública no ha tenido hasta ahora la capacidad para responder con eficacia y de manera simultánea a las exigencias del control

del orden público interno y de la protección de las fronteras. Colombia tiene cerca de 6.000 km de fronteras terrestres, en las cuales los organismos de seguridad han logrado detectar decenas de rutas ilegales para la introducción al país de armas, avituallamientos para los grupos armados e insumos para el narcotráfico, así como para la salida de drogas ilícitas: se han identificado 21 rutas en la frontera venezolana, 25 en la ecuatoriana, 14 en la brasileña y 27 en la panameña.

Pero son las fronteras con Venezuela y con Ecuador las que han sufrido una situación particularmente crítica en el tema de la seguridad. Estas zonas tienen una alta permeabilidad para el tráfico de armas, de narcotráfico y de insumos químicos; de la frontera venezolana se dice que existen campamentos de la guerrilla, que esta ha organizado redes de aprovisionamiento logísticos y que oculta secuestrados, al tiempo que en la frontera ecuatoriana no solamente hay los mismos problemas de la venezolana sino que hay un creciente fenómeno de corrupción de parte de la guerrilla hacia elementos del ejército ecuatoriano que venden a la guerrilla de las FARC todo tipo de armas y explosivos. Incluso de dos explosiones que ocurrieron en batallones del ejército ecuatoriano se comenta que fueron provocadas para ocultar esa venta de armas.

Las consecuencias del conflicto armado interno se siguen desbordando hacia los países vecinos, sobre todo hacia aquellos con los que Colombia tiene fronteras terrestres. El incremento de la violencia, del secuestro y de la corrupción en zonas fronterizas de estos países, particularmente en Venezuela y Ecuador, preocupa a las autoridades y ocasiona incertidumbre entre la población. Sin embargo, la cooperación entre las autoridades de los países a cada lado de la frontera no siempre ha sido muy fluida. La desconfianza y las recriminaciones mutuas han enrarecido el ambiente diplomático cuando se ha tratado de tramitar diferencias o solucionar incidentes fronterizos. Los mecanismos para tramitar institucionalmente esas

diferencias en ocasiones han sido desbordados por la situación y han dado paso a reclamaciones públicas que han contribuido a dificultar aun más las relaciones diplomáticas. Por momentos, las relaciones binacionales han sido determinadas por la situación fronteriza, a su vez la situación de las fronteras se ha concentrado en el tema de la seguridad y la seguridad a su vez se ha reducido al problema militar.

No obstante, recientemente las relaciones con Venezuela han tendido a normalizarse, y se privilegian temas como la integración económica y energética buscando tramitar los asuntos de seguridad dentro de un ambiente de cordialidad y prudencia. Los ambiciosos planes de integración energética podrían darle una gran estabilidad en el largo plazo a la relación entre los dos países. En efecto, de llegar a realizarse la construcción de un poliducto que comunicaría los centros de producción petrolífera de Venezuela con el Océano Pacífico en un puerto colombiano construido para tal efecto, luego de atravesar por tierra toda la parte norte de Colombia, esto establecería una comunidad de intereses económicos y energéticos que contribuirían a hacer más sólidas las relaciones binacionales. En la visión del actual gobierno venezolano, ese puerto le permitiría a su país reemplazar el mercado norteamericano por el chino, lo cual, según sus cálculos, disminuiría la dependencia de su país con respecto a Estados Unidos, lo que en la jerga oficial ha sido denominada “la segunda independencia”. La trascendencia de este objetivo obliga a tener las mejores relaciones con Colombia, para beneficio de los dos países.

Con Ecuador, sin embargo, los temas fronterizos de seguridad siguen copando en buena medida la agenda binacional. Las fumigaciones de las plantaciones de coca colombiana en áreas cercanas a la frontera binacional han dado origen a fuertes reclamos del Gobierno ecuatoriano y enturbiaron por momentos las relaciones entre los dos países. No obstante, la posterior decisión del Gobierno colombiano de reducir sustancialmente

las fumigaciones de los cultivos de coca y sustituirlas por la erradicación manual podría contribuir a atenuar las tensiones entre los dos países. Adicionalmente, el anunciado Plan Ecuador va a significar un importante aumento de inversión en desarrollo social y económico y de la presencia del Estado ecuatoriano en la frontera común, con lo cual tanto las condiciones sociales de los habitantes como las condiciones de seguridad podrían mejorar en el área fronteriza y dificultarían el accionar de los grupos ilegales colombianos.

## NEGOCIACIONES DE PAZ

El otro tema importante es el de la paz. En efecto: la única garantía de que los avances en el tema de la seguridad en Colombia se consoliden y sean irreversibles es mediante el logro de acuerdos de paz definitivos con todos los grupos armados ilegales. Una victoria militar sobre las guerrillas –en especial sobre las FARC, la más importante de ellas–, entendida esta victoria como su aniquilamiento o su reducción hasta la capitulación, es una opción que está prácticamente descartada. No es viable. Su costo en términos económicos sería impagable, pues tal vez requeriría multiplicar por varias veces el presupuesto en defensa y seguridad; su costo político también sería muy alto, pues probablemente requeriría una fuerte restricción de las libertades, como ha sucedido en muchos casos de lucha contrainsurgente. En fin, la sociedad colombiana no está dispuesta a asumir esos altos costos por una victoria militar contra la insurgencia.

Se impone una negociación política. O, mejor, varias mesas de negociación, porque el Estado no se ha estado enfrentando a un único adversario. De hecho, el Estado colombiano, que ha venido realizando diálogos de paz desde hace más de veinte años, logró llegar a acuerdos de paz con cinco grupos guerrilleros entre finales de la década de los años 80 y comienzos de los 90, en el siglo anterior. Entre estos grupos el más reconocido por sus espectaculares acciones de propaganda armada fue el M-19, pero también hubo otros



de menor importancia como el Ejército Popular de Liberación (EPL), la Corriente de Renovación Socialista (CRS), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el indigenista Quintín Lame. Pero el gran reto todavía está por delante. Consiste en llegar a acuerdos políticos con los dos más grandes grupos guerrilleros que continúan en armas como son el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Si los anteriores acuerdos de paz con las guerrillas tuvieron como principal componente la amnistía, los programas de reinserción a la vida civil de los combatientes y las condiciones de favorabilidad política para que los dirigentes guerrilleros pudieran mantenerse vigentes en el escenario nacional, en el futuro próximo a estos aspectos habrá que añadirles temas más sustanciales relacionados con una reforma agraria, además de reformas políticas, sociales e institucionales.

Es muy probable que el primer acuerdo de paz se firme con el ELN en los próximos cuatro años. A pesar de las dificultades de los primeros pasos, que han sido muy lentos y marcados por la desconfianza mutua, tanto el gobierno de Álvaro Uribe como el ELN no tienen mucho margen de maniobra y están prácticamente obligados a mantenerse en la mesa de negociaciones. El Gobierno para demostrar que no solo dialoga y llega a acuerdos de paz con los paramilitares, sino que tiene también la voluntad y la decisión para hacerlo con la guerrilla; y el ELN porque está en una situación muy precaria desde el punto de vista político, económico y militar, lo que muy seguramente lo ha llevado al convencimiento de que la lucha armada no tiene ninguna perspectiva y de que su única salida es un acuerdo de paz negociado con el Estado.

La negociación con el ELN podría durar unos tres o cuatro años, es decir, que hacia 2010 o 2011 se podría estar firmando un acuerdo de paz con el Estado. El cese de hostilidades previo podría

contribuir a mejorar y afianzar la situación de seguridad en los próximos años en Colombia, aunque llegar a un acuerdo sobre sus condiciones no será tarea fácil. De igual manera, la entrega de los secuestrados y el cese del secuestro por parte de ese grupo guerrillero podría mejorar la coyuntura de seguridad. Pero el ELN tendrá que justificar, ante propios y extraños, su lucha armada de cerca de 40 años mediante algún logro político significativo. Algo relacionado con el poder local en las zonas donde históricamente han tenido alguna influencia, algo sobre el tema de los recursos naturales, que ha sido una de sus banderas nacionalistas, podrían ser tópicos de una negociación y de un acuerdo. No serían de esperar grandes reformas o cambios como producto de un acuerdo con el ELN.

Otro asunto será con las FARC. Las negociaciones con este grupo serán más largas, más difíciles y el resultado podría ser de más impacto en las condiciones económicas, sociales e institucionales del país. Pero este será el acuerdo que pondrá fin al conflicto armado en Colombia. Por lo pronto, este grupo, aun cuando está un poco debilitado, conserva todavía una importante capacidad de combate contra el Ejército del Estado y nutre sus debilitadas finanzas de una manera muy significativa con los recursos del narcotráfico, además del secuestro y la extorsión sistemática a lo largo y ancho del país.

Es probable que las conversaciones con este grupo insurgente se inicien en el próximo cuatrienio, una vez resuelto el tema del acuerdo humanitario o intercambio de prisioneros entre el Estado y las FARC. Para poder llegar a la mesa de conversaciones con alguna fuerza relativa este grupo se vería obligado a realizar demostraciones de fuerza mediante asaltos a cuarteles, emboscadas, sabotaje económico y atentados en distintos sitios del país, sobre todo en aquellas zonas rurales donde aún conserva una presencia y una influencia considerables. La conmoción que estas acciones violentas provocarían entre la opinión pública nacional

e internacional generará dudas sobre la real recuperación de la seguridad en Colombia. No obstante, los organismos de seguridad del Estado no se verán desbordados y mantendrán controlada la situación, con lo cual la inicial conmoción dará paso a la recuperación de la tranquilidad y la confianza.

El pulso político y militar entre el Estado y este grupo armado para definir los procedimientos y los contenidos de las negociaciones de paz será muy fuerte. La frustración de los anteriores intentos de diálogo y el reciente escalamiento de la confrontación armada pesarán mucho a la hora de las definiciones. Cada parte tratará de imponer sus propias condiciones a su adversario pero finalmente es improbable que alguna de las dos lo logre, razón por la cual los diálogos se realizarán en unas condiciones y con unos contenidos acordados entre las partes y que implicarán una renuncia parcial de ambas a sus máximas pretensiones.

Sería de esperar que antes del 2010 se inicien las conversaciones de paz con las FARC y que antes del 2015 se logre llegar a un acuerdo definitivo. Aun cuando en las anteriores conversaciones de paz que se desarrollaron entre 1998 y 2002 durante la administración del presidente Andrés Pastrana se llegó a un acuerdo sobre una muy amplia agenda común de negociación, es posible que esa agenda se vea recortada como producto de las nuevas circunstancias políticas y militares que encontrarán a un Estado mucho más fortalecido y a una guerrilla, si bien no derrotada, muy seguramente debilitada en ambos campos. Esa agenda contenía trece temas clave que a su vez se subdividían en cerca de 60 subtemas que abarcaban desde el manejo macroeconómico hasta las relaciones internacionales, pasando por una gran variedad de asuntos sociales e institucionales. La definición de la agenda dará lugar a una fuerte disputa política, pues para la guerrilla la agenda acordada con el gobierno de Pastrana no solo comprometía a ese gobierno

sino al conjunto del Estado. Las autoridades argumentarán que en los últimos 10 años las circunstancias cambiaron radicalmente y que por tanto se debería acordar otra agenda.

Al final es posible que los temas centrales de la negociación giren en torno a tres temas: una reforma agraria, el poder local y las fuerzas militares. La visión de un campo reformado no parece ser muy clara para la guerrilla, pero lo que es seguro es que el tema de los cultivos de coca y de los cocaleros tendrá un lugar principal en la agenda de discusiones sobre la cuestión agraria. En efecto, es de esperar que alrededor de la sustitución de los cultivos de coca gire buena parte de las propuestas de reforma agraria. Algunos departamentos con especial tradición de presencia guerrillera podrían ser los escenarios de programas de distribución de tierras y de desarrollo agropecuario con apoyo del Estado. Este sería el alcance limitado de estas reformas, pues es poco probable que la agricultura comercial y en particular la vinculada al sector exportador sea afectada por los acuerdos de paz.

## **FORTALECIMIENTO MILITAR DEL ESTADO**

Entre los años 2008 y 2011 el Estado colombiano adelantará su más ambicioso plan de fortalecimiento militar en las últimas décadas. Producto del aumento del gasto ordinario en seguridad y de un impuesto extraordinario al patrimonio, pagado por los sectores más ricos de la población, el Estado dispondrá durante ese cuatrienio del más voluminoso presupuesto que para la seguridad y la defensa nacional que ha tenido el país en toda su historia. A estos recursos hay que sumarles los del Plan Colombia que, aunque pueden verse reducidos en los próximos años en su componente militar, van a seguir contribuyendo de manera importante a lograr los objetivos buscados. Y lo hace justo cuando está comenzando el fin del conflicto armado en Colombia, lo cual puede sonar paradójico, pero no lo es.

En efecto: el país necesita hacer el máximo esfuerzo para consolidar los importantes logros que se han alcanzado en los últimos cinco años en el tema de la seguridad. Consolidar esos logros y seguir mejorando la situación son los objetivos por conseguir.

La seguridad nacional tiene retos del tamaño de los recursos económicos presupuestados, y aun mayores. La guerrilla de las FARC, aunque parcialmente debilitada, sigue teniendo una importante capacidad desestabilizadora en algunas regiones del país; las bandas emergentes tienen una dinámica muy preocupante que de no neutralizarse podría convertirlas en un adversario significativo a la vuelta de pocos años; el narcotráfico sigue siendo un negocio próspero y en crecimiento; las fronteras siguen estando excesivamente desguarnecidas. Además, es necesario impedir que las zonas donde se desmovilizaron las autodefensas sean copadas por otros grupos irregulares, también asegurar las áreas donde la Fuerza Pública ha erradicado a otros grupos irregulares, e incrementar y sostener en el tiempo acciones ofensivas a profundidad donde aún están ubicadas las fuerzas principales de emergentes y guerrilleros.

Para enfrentar estos retos la Fuerza Pública va a verse fortalecida en tres aspectos críticos principales: el pie de fuerza, la movilidad y la inteligencia. Un verdadero acierto del Ministerio de Defensa. En los próximos cuatro años las Fuerzas Militares tendrán 17 mil efectivos adicionales y la Policía 20 mil más. La movilidad –que multiplica la fuerza–, se aumentará con la adquisición de aviones medianos y pesados, y con helicópteros para transporte de tropa y asalto aéreo. La inteligencia se fortalecerá con la compra de más y mejores equipos de inteligencia y contrainteligencia (clave para neutralizar las infiltraciones y la corrupción), así como mejorando la inteligencia humana, tan rezagada en nuestro medio en relación con la inteligencia técnica. Valga la pena señalar que tantas y tan

voluminosas compras tendrán garantizada la pulcritud requerida por medio de una Comisión de Ética y Transparencia de las más altas calidades técnicas y morales.

Finalmente, es importante señalar que este esfuerzo descomunal, que también implicará importantes cambios institucionales en educación y formación tanto de militares como de policías, en justicia penal militar y en derechos humanos, entre otros, no solamente tendrá que producir la fuerza coercitiva suficiente y legítima para sortear con éxito la fase terminal de nuestro conflicto interno, sino que también debe generar el fundamento de la Fuerza Pública necesaria para afrontar los nuevos retos del pos-conflicto y de la paz.

### NARCOTRÁFICO

Colombia se ha convertido en el mayor productor y exportador de cocaína del mundo. Cerca del 60 por ciento de este tipo de droga que se consume globalmente tiene su origen en Colombia. Sin embargo, como se sabe, es un negocio transnacional en el que muchos países se ven involucrados bien sea como productores de insumos, productores de droga, consumidores, centros de acopio, lugares de paso, mercado negro de armas y lavado de dinero. Lo más preocupante es que es un negocio que parece ir en ascenso debido al incremento del consumo de cocaína en algunos países consumidores y al ingreso al grupo de consumidores de nuevos países.

La lucha internacional contra este flagelo no ha tenido mayor éxito. De hecho, la producción y el consumo aumentan en vez de disminuir y nuevos países se ven agobiados por el surgimiento de fuertes grupos mafiosos vinculados al narcotráfico. Tampoco en Colombia son muy esperanzadores los resultados de la lucha contra las drogas. Los cultivos de coca se niegan a reducirse más allá de cierto límite y la producción de cocaína sigue igual después de muchos años de esfuerzos. En efecto, pese a la disminución

del área sembrada de coca, con relación a algunos años atrás, la cantidad de cocaína producida en Colombia se mantiene estable debido al incremento sustancial del rendimiento de las nuevas áreas sembradas. Cuentas aparte, la verdad monda y lironda es que la producción colombiana de cocaína en 1995 era de 230 toneladas, y diez años después, en 2005, fue de 640 toneladas. Esto significa que luego de diez años de lucha, de decenas de miles de hectáreas fumigadas con glifosato, de centenares de colombianos extraditados, de la incautación de miles de kilos de drogas y de insumos para fabricarla, y de centenares de millones de dólares gastados, la producción colombiana de cocaína casi se ha triplicado.

Por esta poderosa razón el debate hay que ubicarlo donde corresponde. El problema no es si la fumigación con el glifosato es inocua para el medio ambiente y para la salud humana. El problema es que diez años de su utilización han demostrado que el glifosato es inocuo contra el narcotráfico. Peor aun, el hecho es que en estos últimos diez años hemos presenciado un aumento paralelo y simultáneo de las fumigaciones y de la producción de cocaína. Algo se está haciendo mal.

Los cultivos de coca se empeñan en no bajar más allá de cierto límite que corresponde al nivel de producción que demanda el mercado mundial de cocaína que, además, dicho sea de paso, está en alza en varios países de Sudamérica, muchos de Europa y algunos de Asia. La política antidrogas basada en la fumigación de cultivos ha llegado al límite de sus posibilidades y quienes toman las decisiones ya no saben qué hacer, aparte de autojustificarse y seguir exigiendo más de lo mismo. Es la posición de la CIA, la DEA y el Departamento de Estado. Esto para Colombia es ya de por sí un problema.

Tampoco la extradición de colombianos acusados de narcotráfico ha permitido disuadir a los crimi-

nales para participar en este negocio ilícito. En los últimos cuatro años han sido extraditados más de 500 colombianos a los Estados Unidos, sin que ello haya tenido un impacto en la producción ni el tráfico de narcóticos hacia el exterior del país. Hay que resaltar que las pocas grandes mafias dedicadas al narcotráfico en el pasado, que afrontaron violentamente al Estado colombiano, y cuya presencia fue ostensible y notoria en todos los ámbitos de la vida social y política del país, dieron paso a decenas de pequeños carteles que han adoptado una estrategia de bajo perfil, no confrontan al Estado y prefieren el soborno soterrado para ganar influencia social y política. Los espacios vacíos dejados por los jefes de estos pequeños carteles que son arrestados en Colombia o extraditados a Estados Unidos son rápidamente copados por mandos medios que retoman el negocio y reorganizan las estructuras criminales que son desarticuladas por la justicia. En términos estrictamente judiciales, es un círculo de nunca acabar.

Es urgente una reorientación de la lucha antidrogas en Colombia. Es probable que se puedan obtener mejores resultados con un énfasis mayor en la interdicción que en la fumigación de los cultivos. La entrada de los insumos y, sobre todo, la salida de la droga de los sitios de producción hacia los mercados externos son importantes puntos débiles de la cadena de este negocio ilícito. Si se pudiera aumentar de manera significativa la interceptación de los barcos o de las aeronaves en los que sale la droga, probablemente en las regiones de siembra y de procesamiento de la coca se produciría una sobreoferta que llevaría a una reducción sustantiva de precios, lo cual desestimularía al campesino para seguir sembrándola. Si en este momento es Estado le ofreciera alternativas de cultivos legales, viables y sostenibles, su salida de la economía ilegal sería mucho más posible. Adicionalmente, esta estrategia evitaría los costos políticos que representa la fumigación de los cultivos, pues en este caso el campesino ve al Estado como su enemigo que destruye sus siembras y lo inclina a hacerse proteger de los grupos

ilegales que están vinculados al narcotráfico y a los que les interesa la persistencia de las siembras. Esto en el corto y mediano plazo.

Pero, en el largo plazo, probablemente la solución al problema de la producción de drogas en Colombia está íntimamente ligada a las posibilidades de solución del conflicto armado interno. De hecho, la agudización y la persistencia del conflicto armado han tenido como una de sus causas principales el fortalecimiento de los grupos irregulares con los recursos del narcotráfico. Pero, a su vez, estos grupos irregulares, los paramilitares y las guerrillas, han actuado como ejércitos que impulsan y defienden el narcotráfico en las zonas rurales del país. Su presencia armada le ha restado posibilidades al Estado colombiano para tener una política antinarcóticos más eficiente. El control territorial de esos grupos sobre amplias porciones del país y la débil presencia del Estado en ellas explican por qué el narcotráfico se extiende y se niega a reducir su tamaño.

Hacia futuro, Colombia no debería repetir la experiencia de la desmovilización de los grupos paramilitares que, aun cuando fue exitosa al lograr la desmovilización y el desarme de la inmensa mayoría de los miembros de esos grupos, no logró un impacto en la disminución del narcotráfico. Esto sucedió porque, a pesar de estar esas organizaciones muy vinculadas al tráfico de narcóticos, no obstante la negociación de las condiciones para su desmovilización no incorporó el tema del narcotráfico. Se supone que sus principales líderes, algunos de los cuales tienen solicitudes de extradición a Estados Unidos por narcotráfico, se han desvinculado de esa actividad, pues esto es una condición para poder obtener los beneficios de la Ley de Justicia y Paz y para poder evitar la extradición. No obstante, también se sospecha que ante el vacío dejado por esos líderes muchos de sus antiguos mandos medios pueden haberse quedado con el negocio de la droga, razón por la cual, aun cuando la desmovilización de los paramilitares ha significado un avance importante para

la recuperación de la seguridad en Colombia, su aporte en términos de reducción del volumen de narcotráfico ha sido prácticamente nulo.

Por esta razón las próximas negociaciones con las FARC deben ineludiblemente incorporar el tema a los acuerdos de paz, pues no hay que olvidar que ese grupo insurgente ha estado muy vinculado a la actividad del narcotráfico en muchas regiones del país, en prácticamente toda la cadena de producción, posee cultivos de coca y laboratorios propios y opera en ocasiones como único comprador de la coca y de la base de coca, así como único vendedor de la cocaína procesada, lo que le permite tener una posición monopólica en algunos mercados regionales. A tal punto llega su compromiso con ese negocio ilícito que se estima que sus ingresos son derivados en cerca de un 60% de su vinculación a distintas actividades relacionadas con el narcotráfico.

Por esta razón, el narcotráfico estará obligatoriamente incluido en la agenda de negociación con la principal guerrilla del país, y su solución a largo plazo estará vinculada a reformas en la propiedad y el uso de la tierra. Es la única forma de ofrecer a las decenas de miles de familias vinculadas al cultivo de la coca una alternativa seria, sostenible y segura para abandonar los cultivos ilícitos y retornar a la legalidad. Buena parte de esas familias tendrán que abandonar las zonas de cultivo de coca donde la tierra no se puede utilizar para otro cultivo distinto, y regresar a las zonas de donde fueron expulsados por la violencia o por las penurias económicas derivadas de la crisis de la economía campesina o de cultivos comerciales que entraron en decadencia en el pasado. Esto requerirá una reforma agraria agenciada desde el Estado con el apoyo de la sociedad y de los partidos políticos, como parte imprescindible de un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC. La lenta y gradual solución al conflicto armado permite ser un poco más optimista en torno a las posibilidades de solución del problema del narcotráfico en Colombia.

## CONCLUSIONES

En conclusión, a pesar de la magnitud de los retos contra su seguridad que el Estado y la sociedad colombiana han tenido que afrontar, los avances recientes han sido muy significativos. La administración de justicia se ha fortalecido, los organismos de seguridad se han modernizado y son ahora mucho más eficientes, existe un amplio apoyo popular a las instituciones democráticas. Según el reciente informe Indicadores de Desarrollo Mundial 2007, el Banco Mundial concluye que, a pesar de sus problemas, Colombia es el país con menor incertidumbre política de América Latina. Además, y solo un 13% de los inversionistas consultados en ese estudio afirmó que la criminalidad en Colombia significaba un alto riesgo para sus inversiones. Esto está demostrando una vez más que, no obstante la violencia crónica que ha afectado al país durante décadas, Colombia ha sido uno de los países más estables en términos políticos y económicos de toda el área latinoamericana. Así como los problemas de seguridad vinculados a la existencia de violencia política y al narcotráfico no han afectado la confianza de los inversionistas, tampoco han afectado de manera crítica ni catastrófica la gobernabilidad, la estabilidad institucional, ni el sistema democrático. Menos ahora, cuando en su mayoría estos problemas empiezan a ser resueltos o controlados gradualmente, lo cual lleva a ser sensatamente optimistas sobre el futuro de Colombia.

El gran reto del país es acabar con el conflicto armado interno, al cual está ligada la mayoría de los problemas de seguridad nacional y además ha estado en el origen de la crítica situación de derechos humanos que ha padecido Colombia en las últimas décadas. El advenimiento de la paz traerá aparejadas mejores condiciones para

luchar de manera más efectiva contra el narcotráfico y permitirá normalizar de manera sólida y permanente las relaciones con los países vecinos, afectadas negativamente por el derrame de las consecuencias del conflicto colombiano sobre sus propios territorios.

La solución negociada del conflicto no va a afectar el carácter democrático del régimen político colombiano, ni la estabilidad de sus instituciones. El sistema económico basado en la propiedad privada, en la libertad de empresa y en el mercado se mantendrá incólume. La unidad territorial del país se preservará intacta. No obstante, esos acuerdos de paz podrían conllevar reformas sociales y políticas significativas para los alzados en armas en trance de desmovilización. Una de ellas es la reforma agraria aplazada durante decenios y que ha dejado de ser un tema de la agenda política nacional por muchos años. Su alcance podría verse restringido a algunas zonas del país. Probablemente también incluya una reforma electoral que garantice condiciones favorables de acceso a los cargos de elección popular a los pequeños partidos que van a surgir de los grupos guerrilleros luego de su desmovilización.

Luego de la terminación de su conflicto interno Colombia reingresará al grupo de los países "normales" en términos de seguridad. Las tasas de homicidio, secuestro y otros delitos volverán a ser muy semejantes a las de los países del área. Esta normalización, sumada a su apreciable disponibilidad de mano de obra calificada, a su ubicación geográfica y a su amplia dotación de recursos naturales, podría poner al país entre los más competitivos a escala regional para captar inversión extranjera.

Bogotá, abril de 2008.

## BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS, Mauricio; CADENA Ximena. *"Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: Resultados y sostenibilidad de la estrategia"*. En *Coyuntura Económica*, vol. XXXV. No. 1. Fedesarrollo. Bogotá. 2005.

CASAS, Pablo; RIVAS, Ángela. *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Serie Ensayos de Seguridad y Democracia. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, 2005.

*"Criminalidad y victimización urbana en Colombia"*. En revista *Coyuntura de Seguridad No. 15*. Fundación Seguridad y Democracia. Febrero de 2007.

*"El rearme paramilitar"*. En revista *Coyuntura de Seguridad No. 16*. Fundación Seguridad y Democracia. Marzo de 2007.

ESPEJO, Germán; VILLAMIZAR, Andrés. *El gasto en seguridad y defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva*. Documentos Ocasionales. Fundación Seguridad y Democracia. Noviembre de 2004.

CAMACHO GUIADO, Álvaro. *Las drogas, una guerra fallida. Visiones Críticas*. IEPRI, Ed. Tercer Mundo. Bogotá. 1999.

Foro "Sostenibilidad de la seguridad democrática". *Sostenibilidad de la seguridad democrática: memorias (2005, feb. 23: Bogotá)*. Serie Ensayos de Seguridad y Democracia. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá, 2005.

*"La seguridad en los últimos tres periodos presidenciales 1994-2006"*. En revista *Coyuntura de Seguridad No. 13*. Fundación Seguridad y Democracia. Mayo de 2006.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - COLOMBIA. *Política de defensa y seguridad democrática*. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, 2003.

\_\_\_\_\_. 365 días de trabajo que hacen la diferencia. *Informe Anual Ministerio de Defensa*. Julio 2006-julio 2007. Bogotá, 2007.

*"Pacto por la verdad: Colombia y la experiencia internacional"*. En revista *Coyuntura de Seguridad No. 16*. Fundación Seguridad y Democracia. Marzo de 2007.

RANGEL Suárez, Alfredo. *Guerra insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*. Ed. Intermedio. 2001, Bogotá.

\_\_\_\_\_. *Guerreros y políticos: diálogo y conflicto en Colombia, 1998-2002*. Ed. Intermedio, 2003. Bogotá.

\_\_\_\_\_. *El poder paramilitar*. Fundación Seguridad y Democracia. Editorial Planeta Colombiana. Bogotá, 2005.

\_\_\_\_\_. *"De la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos"*. En: *Estrategia económica y financiera No. 248* (Nov. 30, 1996), pp. 28 y 29.

SÁNCHEZ DAVID, Rubén. *Seguridad, democracia y seguridad democrática*. Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Bogotá, 2007.

UNIVERSIDAD CENTRAL. *El posconflicto: problemas sociales y jurídicos de la reconciliación en Colombia*. Seminario Internacional sobre la Construcción de la Paz. Bogotá, 2005.

VARGAS MEZA, Ricardo. *"Elementos para el análisis de las drogas en el contexto de los retos a la seguridad andina: el caso colombiano"*. En *La nueva seguridad andina. Avances y retos*. Pp. 139-172. Fundación Seguridad y Democracia, Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2006.