



# Los escenarios de la seguridad en Colombia: Una propuesta de estudio prospectivo

*La prospectiva es uno de los campos de estudio de la seguridad. De él se desprenden una serie de escenarios a partir de los cuales se pueden analizar las capacidades militares de un Estado en función de unos cambios concretos en el mediano plazo. En el caso colombiano, dicho estudio podría ser de utilidad habida cuenta de los cambios profundos que ha sufrido el conflicto durante los últimos años. Por ende, el presente artículo reflexiona sobre tres escenarios concretos de la seguridad colombiana y los retos que ellos suponen en materia de adaptación de capacidades. El método utilizado se inspira en los estudios de prospectiva de la Rand Corporation, y en cuanto al marco conceptual se apoya en nociones como guerra asimétrica, guerra prolongada, postconflicto y seguridad ciudadana, claro está, dependiendo de cada escenario.*

El presente artículo tiene por objeto plantear una serie de escenarios de discusión con respecto al futuro de la seguridad en Colombia. Este ejercicio se enmarca dentro de la *prospectiva*, cuya aspiración no es vaticinar ni ofrecer diagnósticos futuros sobre situaciones, sino una reflexión sobre la forma como se puede mejorar la adaptación en el plano de capacidades militares y de seguridad, con miras a un mediano plazo.

Tomando en consideración este hecho, el análisis centra la discusión en tres escenarios precisos cuya probabilidad oscila entre: alta, media y baja y con una proyección desde 2012 hasta 2022, a la luz de la lógica electoral presidencial- legislativa colombiana.

Los escenarios de discusión no pretenden descartar otro tipo de coyunturas o circunstancias. Su escogencia obedece a una reflexión en el seno del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional (Ceaseden) de la Escuela Superior de Guerra (Esdegue). Esta dialéctica implica que lo expresado en los escenarios no debe asumirse como una posición oficial, sino como el resultado de un trabajo académico que pretende dar pautas para una discusión sobre la adaptabilidad de las capacidades en materia de seguridad frente a circunstancias cambiantes.

## **MAGISTER**

### **MAURICIO JARAMILLO JASSIR**

*Magister en Seguridad Internacional del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse. Magister en Geopolítica de la Universidad París VIII. Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra y Profesor de Carrera en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales, de la Universidad del Rosario.*

Correo:

[mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co](mailto:mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co)

Recibido:

30 de septiembre de 2012

Evaluado:

1- 16 de noviembre de 2012

Fecha de aprobación:

27 de noviembre 2012

Tipología:

Artículo de reflexión  
resultado de investigación

## **Palabras clave:**

guerra asimétrica,  
post-conflicto,  
resiliencia militar,  
adaptabilidad.

De igual forma, este esfuerzo no puede desconocer otros ejercicios similares que se han desarrollado en los últimos años, y que han sido referenciados para tomar de ellos algunas lecciones que han sido de la mayor utilidad. Siguiendo esta lógica, este análisis busca alcanzar una serie de objetivos puntuales en el ejercicio de la prospectiva. Concretamente, en comparación con el estudio de la Dirección de Estudios Sectoriales del Ministerio de Defensa de julio de 2009, el presente estudio se inspira en la prospectiva de la *Rand Corporation* que a juicio del autor del presente texto es una de las pioneras en el campo de la prospectiva en materia de seguridad.

## ➤ Escenario I. Aumento de combatientes y retorno a la situación de finales de los años 90. Probabilidad: BAJA

Este escenario plantea la posibilidad de que la guerrilla de las FARC vuelva a tener un alto número de combatientes sacando provecho de actividades ilegales que se derivan del crimen transnacional organizado. Aunque el escenario es de baja probabilidad, es importante tener en cuenta la capacidad de adaptación de las FARC a las nuevas circunstancias y algunas de las vulnerabilidades del Estado colombiano.

Las FARC se han reivindicado como una guerrilla que apela a la guerra popular prolongada para la consecución de sus objetivos. Esto llevó a un salto estratégico luego de la Séptima Conferencia en 1982 cuando se reconoció la necesidad de poner

en marcha “la combinación de todas las formas de lucha”. Esto contemplaba la participación en política y a su vez la continuación de la lucha armada clandestina. En este escenario es importante anotar que con la expansión de frentes en los años 70 y 80 la estrategia de las FARC consistía en concentrar un número importante de hombres en la Cordillera Oriental para hacer más factible la toma de Bogotá.

Según algunos análisis, la idea central de las FARC en los años 90 cuando llegaron a contar con una fuerza de entre 15 y 20 mil hombres consistía en llegar a los 30 mil (Kahn Penhaul<sup>1</sup>) o 60 mil (Alfredo Rangel). La idea según esta lógica consistía en dividir en dos el país desde la Cordillera Oriental, para lograr aislar a Bogotá y conseguir mayor acceso a la capital.

“Aspiraban a crear un ejército de unos 60.000 hombres en armas que se desplegaría a través de la cordillera oriental tratando de dividir en dos el país y tendría a la capital como el centro de ese despliegue estratégico. El objetivo fundamental era la toma de la capital.”<sup>2</sup>

La primera reacción que suscita este escenario es de escepticismo, no obstante, se debe tener en cuenta por las siguientes razones. En primer lugar, las FARC han demostrado históricamente una capacidad de adaptación que les ha permitido volver al combate, luego de golpes certeros propinados por la Fuerza Pública. En segundo lugar, se encuentran en un proceso de re-ingeniería por el cambio generacional que las puede llevar a una transformación con resultados insospechados hasta el momento. Y en tercer lugar, existe un pie de fuerza (ilegal) disponible en algunas regiones, luego del proceso de desmovilización de algunos grupos armados ilegales.

1 Rabasa. Angel, Chalk Peter Colombian Labyrinth. The synergy of drugs and insurgency and its implications for regional security. Rand Corporation <http://www.rand.org/publications/MR/MR13139.CH9.pdf> 2001 p.27

2 40 años de las FARC. BBC Mundo. Disponible en línea: [http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1441\\_farc/page4.shtml](http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1441_farc/page4.shtml) (último acceso: 16 de marzo de 2012)

## La adaptación histórica de las FARC y sus posibilidades actuales

Como buena parte de los actores irregulares (sean guerrillas o movimientos de liberación nacional) en el mundo, las FARC se han establecido sobre mitos fundacionales que tienen que ver: o bien con derrotas militares / políticas o bien con proyectar la idea de ser una víctima con respecto a un Estado. En buena medida, la victimización permite que la causa revolucionaria se proyecte y vaya adquiriendo adeptos interna e internacionalmente. Por ello y con el fin de abordar de forma prospectiva una posible expansión de las FARC, es prudente observar los mitos fundacionales derivados de golpes de la Fuerza Pública.

El primero de ellos tiene que ver con la Operación Marquetalia en 1964. Desde que se dio esta operación militar en el contexto de la Guerra Fría (lo que supuso que el Estado actuaba por la doctrina de contención al comunismo) las FARC no han dejado de insistir en que se trató de un ataque contra un grupo de campesinos que buscaban tierras para trabajar. A partir de la victimización del campesinado, se lanzaron las FARC y en la segunda conferencia de 1966 se estableció la idea de un campesinado en armas para luchar contra un Estado en manos de terratenientes.

En segundo lugar, se debe recordar que las FARC sobrevivieron a las décadas del Frente Nacional a pesar de no gozar de ninguna legitimidad, ni de legalidad. La exclusión que se desprendía del acuerdo bipartidista y que restableció la democracia colombiana en 1957, no permitía que proyectos políticos afines a las FARC llegaran al poder o siquiera pudieran entrar en las elecciones.

A pesar del contexto y de las ofensivas del Estado colombiano contra esa guerrilla, ésta sobrevivió e incluso ha sido capaz de superar el escollo histórico de mayor envergadura: la caída de la URSS y la inviabilidad del proyecto del socialismo real en Europa Central y del Este.

Esta circunstancia debía derivar en el fin del comunismo en América Latina y se esperaba con ello el fin de las guerrillas.

## ¿Por qué cuando todo indicaba que las guerrillas habían perdido todo objeto de lucha, sobrevivieron a lo largo de la década de los noventa?

La pregunta adquiere mayor sentido si se toma en consideración que las FARC no sólo sobrevivieron sino que vivieron la expansión más importante de su historia. Tres razones dan cuenta de esta paradoja: la capacidad de adaptación al escenario interno, las contradicciones que subsistieron en el Estado colombiano y la emergencia de las ideologías en América Latina.

En primer lugar, durante la década de los noventa las FARC se adaptaron al nuevo escenario nacional tratando de capitalizar los distintos intentos por humanizar el conflicto o con miras a su resolución. Es decir, mientras se desarrollaban las negociaciones de paz y se daba la participación de actores internacionales (Grupo de Países Amigos – Cuba, Venezuela, España, Francia y Suiza / Naciones Unidas – James Lemoine) la guerrilla ganaba espacio militar para acercarse a Bogotá y al centro del país.

Con el ánimo de capitalizar los diálogos de paz, las FARC vivieron una expansión sin precedentes y gozaron de una interlocución internacional que les dio visibilidad regional e internacional. Asimismo, haber intervenido en el negocio del narcotráfico a través del gramaje hizo que la guerrilla encontrara una fuente de financiación estable.

En segundo lugar, algo que favoreció la expansión de las FARC tiene que ver con que las desigualdades profundas en la distribución del ingreso han subsistido. Colombia no sólo es uno de los Estados con mayor concentración del ingreso del mundo, sino uno de los más desiguales de América Latina (con un coeficiente de Gini de 0.58), según el Banco Mundial para el 2010 en Colombia el 10% más pobre de la población tenía

menos del 4% del total de los ingresos, mientras que el 10% más rico tenía algo más del 40%<sup>3</sup>.

Aunque las desigualdades por sí solas no expliquen la permanencia de las FARC, son un factor que les permite mantener el discurso político. A partir de esta lógica, se ha desarrollado el argumento de las causas objetivas de la violencia que preconiza que el origen de las guerrillas y su mantenimiento no tiene que ver con la criminalidad, sino con las contradicciones sociales de Colombia.

Y en tercer lugar, a pesar de que el socialismo real hubiese desaparecido de Europa Central y Oriental, en América Latina la izquierda se transformó y el régimen cubano se adaptó a la nueva realidad global. Aunque en la mayor parte del mundo la izquierda se desprestigió con el fin de la URSS, en América Latina esto no fue así. Esta circunstancia, entre otras, produjo que en el continente no hubiese un consenso con respecto a la calificación de las FARC como un actor terrorista y que se contemplara constantemente un proceso de paz.

Este ambiente sigue vigente en América Latina. De esta manera, aunque las FARC estén aisladas por el momento, un cambio de gobierno en México o un involucramiento en una negociación en el conflicto por parte de Brasil, o el liderazgo que busca el presidente de Venezuela, le pueden devolver a las FARC una red de conexiones internacionales que disfrutó durante mucho tiempo. Especialmente en México, donde funcionó durante décadas una oficina de representación de suma importancia para la proyección regional e internacional de sus intereses.

## El cambio generacional

También se debe tener en cuenta que existe un cambio generacional en las FARC que se venía produciendo con la muerte de Pedro Marín (alias “Manuel Marulanda”). Esta transformación que

llevó a un relevo en el secretariado obligó a las FARC a un ejercicio sin antecedentes: pensar en los relevos generacionales. Las figuras de Alberto Briceño (“Mono Jojoy”) y “Manuel Marulanda” eran emblemáticas de la lucha de las FARC y es probable que de su muerte se construyan nuevos mitos. Asimismo, algo similar se podría gestar alrededor de Edgar Devia (“Raúl Reyes”), cuya imagen de víctima o mártir de la paz por su condición de negociador las FARC quieren proyectar. En este sentido, la instrumentalización de los hechos es clave y la guerrilla tiene experiencia para escribir de nuevo su historia.

Los comandantes que comienzan a adquirir visibilidad, Luciano Marín Arango (“Iván Marquez”) y Rodrigo Londoño Echeverri (“Timochenko”) tienen una visión de la lucha armada igual de radical que sus antecesores. Asimismo, la ortodoxia del discurso guerrillero sigue intacta. A diferencia de otros grupos armados, las FARC carecen de un “ala moderada”, ya que la mayor parte de los miembros que cuentan o han contado con algún poder en el Secretariado son de estirpe fundamentalista y radical. Esto hace difícil pensar en unas FARC que a propósito de una reducción de hombres, renuncien definitivamente al reclutamiento. Aprendiendo del pasado reciente es probable que busquen refugio en regiones urbanas de otros Estados de la región, y no en selváticas-rurales en las zonas de frontera. Aunque esto puede generar problemas en cuanto a la unidad de mando, la autoridad en la guerrilla se proclama con tal severidad que se hace efectiva. A pesar de algunos excesos de mandos medios, los castigos que incluso pueden llegar a las ejecuciones, garantizan una lealtad que puede facilitar la cohesión.

A esto se debe sumar la convicción de lucha de “Timochenko” y de “Iván Marquez” ya que se trata de los únicos sobrevivientes de la Séptima Conferencia, por lo tanto, el respeto que inspiran en las filas de la guerrilla sigue casi que intacto.

3 World Bank Database <http://data.worldbank.org/indicatorSI.DST.10TH.10/countries/CO?display=graph>

## Un alto número de excombatientes sin reintegración y un narcotráfico en expansión

Luego del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) no ha podido alcanzar los objetivos planteados por la Ley de Justicia y Paz o 975 de 2005. Una de las metas tenía que ver con la administración de justicia efectiva. No obstante, hasta la fecha de los aproximadamente 35 mil desmovilizados <sup>4</sup>, tan solo existen 7 condenas. De igual forma, algunos de los miembros de dichos grupos han vuelto a la delincuencia por lo que se especula acerca de la posibilidad de reconciliación a partir de dicha ley.

En algunas regiones del país el desarme de los grupos de autodefensa dejó un vacío de poder que terminó por agravar la situación de seguridad. De allí que algunas bandas criminales emergentes hayan podido ganar terreno para actividades ilegales. Actualmente, se calcula que existen 15 mil combatientes entre miembros de las guerrillas y de las llamadas BACRIM.

¿De qué forma podrían las FARC crecer de nuevo? Como se mencionó anteriormente, es probable que esta guerrilla centre sus actividades en el crimen transnacional organizado, y no sólo en el narcotráfico. Los precios de algunas de esas materias primas tienen una tendencia al alza que debe mantenerse en el tiempo (una de las razones que explica esta tendencia es la demanda en aumento de China e India, que han sacado a centenas de millones de personas de la pobreza y se trata de ciudadanos con demandas de materias primas). Esto hace que la guerrilla encuentre mecanismos de financiación y habida cuenta de lo que puede ofrecer para excombatientes de otros grupos, podría ser rentable para un sector importante de desmovilizados y de BACRIM unirse a la guerrilla.

En este orden de ideas, existe una ventaja en hacer parte de la guerrilla y no de las BACRIM. Con respecto a la guerrilla, el gobierno tiene la potestad de negociar e incluso de otorgar amnistías de darse un proceso de paz en el futuro. En cambio, ningún gobierno tiene la posibilidad legal de negociar con las BACRIM ya que se trata de una violencia meramente criminal. De suerte, que con una actividad económica rentable y con la posibilidad de reintegrarse en un proceso de paz en el mediano o largo plazo, algunos de los miles de combatientes podrían pasar a las filas de la guerrilla.

Esto entraña los siguientes retos en materia de seguridad:

- Luego de una ofensiva militar sin precedentes contra la guerrilla, ¿Qué capacidad real en GDS<sup>5</sup> tiene el Estado colombiano para mantener dicha ofensiva contra las FARC?
- Con una guerrilla que de nuevo vuelva a alcanzar los 13 o 15 mil hombres, ¿Cómo se puede justificar frente a la opinión pública, el mantenimiento del plan de consolidación de la seguridad democrática o de la política de prosperidad para todos?
- Habida cuenta de la euforia y del optimismo que suscitaron los golpes contra el secretariado de las FARC en los últimos años, ¿De qué forma puede afectar la moral de las tropas que las FARC recuperen un terreno político y militar que se pensó como perdido?
- Si las FARC vuelven a contemplar la toma de Bogotá, ¿De qué forma se debe garantizar la seguridad del centro de país frente a una amenaza militar?
- En el caso de que las FARC vuelvan a intentar la toma de alguna capital como sucedió en el pasado con Mitú ¿Cuál debe ser el papel a

4 Sánchez Russo, Daniel. «Única sentecnia de justicia y paz.» El Espectador; 29 de abril de 2011.

5 Gasto en defensa y seguridad

desempeñar de la policía en el combate de la guerrilla?

- Frente a una guerrilla numerosa ¿Cuál debe ser el papel de la inteligencia militar para atacar a altos mandos y mandos medios de la FARC?

## ➤ Escenario II. Disminución del número de combatientes de las FARC a 2500 o 3500. De vuelta a un conflicto asimétrico-prolongado. Probabilidad: MEDIA

Este escenario contempla una guerrilla que en la búsqueda de supervivencia vuelva a recurrir a la asimetría como forma de combate. Esto quiere decir, que evite enfrentamientos directos con la Fuerza Pública y vuelva a atacar para luego dispersarse. Para ello, contaría con dos departamentos como bastiones: Nariño y Cauca. Por su condición geográfica ambas zonas representan algunas ventajas relativas para la guerrilla. De allí los desafíos en materia de seguridad y defensa que se desprenden para el Estado colombiano.

### La historia de las FARC: de la asimetría a las ventajas absolutas

Históricamente las FARC han combatido al Estado colombiano desde la lógica de la guerra popular prolongada. Bajo esta lógica, las estrategias contempladas dentro de la Guerra Asimétrica como la guerra de desgaste y la guerra prolongada han sido vitales. Para entender la importancia del número de combatientes en una guerra asimétrica

como la que ha vivido Colombia, es prudente entender la evolución de las FARC desde los años 60 hasta los 90.

A comienzos de la década de los 60, la lucha de esta guerrilla consistía en resistir las acciones del ejército colombiano. En consecuencia, en sus orígenes a esta insurgencia se le definió como un conjunto de cuerpos de autodefensa, más que como a una guerrilla comunista. Dicho de otro modo, en sus comienzos las FARC no contemplaban la toma del poder como tal, sino que buscaban resistir a la ofensiva que se había desatado por parte del Estado colombiano en pleno contexto de Guerra Fría.

A finales de los años 70, las FARC establecieron un segundo frente (luego del constituido en sus orígenes en el Tolima) en el Magdalena Medio para luego instalar un tercero en el Urabá<sup>6</sup>. Nótese la importancia geopolítica de ambas regiones, lo cual da cuenta de una guerrilla que se expandía pensando en una guerra a prolongarse en el tiempo. Durante la década de los 80, las FARC vivieron la transformación más importante hasta la fecha. En 1982 durante la realización de la Séptima Conferencia, la guerrilla adquirió un tono más ofensivo con respecto al Estado colombiano, y pasó de una resistencia frente a las acciones de la Fuerza Pública, a la ofensiva teniendo en mente la toma del poder combinando todas las formas de lucha.

Tal como lo afirmó Jacobo Arenas:

“La Séptima Conferencia nos dio otra importantísima concepción ahora de carácter militar; o sea, un nuevo modo de operar que tiene que convertir a las FARC en un movimiento guerrillero auténticamente ofensivo. Nuevo modo de operar, significa que las FARC ya no esperan a su enemigo para emboscarlo sino que van en pos de él para ubicarlo, asediarlo y coparlo, y si aquel cambiare otra vez su modo de operar volviendo a su antigua

6 Rabasa, Angel, Chalk Peter Colombian Labyrinth. The synergy of drugs and insurgency and its implications for regional security. Rand Corporation <http://www.rand.org/publications/MR/MR1339/MR1339.CH.pdf> 2001 p.24

concepción, atacarlo en ofensiva de comandos móviles”<sup>7</sup>

## La hipótesis de la toma del poder

Para ello se emprendió en los años 80 la estrategia de reproducción de frentes que buscaba llegar a los 16 mil guerrilleros. Por medio de ella, cada frente debía derivar en otro y de esta forma, éstos se consolidaron como la unidad de combate clave para la guerrilla<sup>8</sup>.

En este punto vale recordar la organización de las FARC que se estableció de la siguiente manera: los 7 bloques con una jurisdicción a lo largo del territorio colombiano (Bloque Oriental, Bloque Noroccidental-José María Córdoba, Bloque del Magdalena Medio, Bloque Sur, Comando Conjunto de Occidente, Comando Conjunto Central, Bloque Norte-Caribe) que a su vez se dividen en frentes, compuestos de columnas que se desagregan en compañías y éstas en guerrillas que constituyen la unidad más pequeña. De esta manera, se puede observar la evolución estratégica de las FARC fenómeno indisoluble del número de combatientes: se calcula que en 1966 contaban con 350 guerrilleros, en 1986 con 3600, a mediados de los 90 con 7000 y a finales de los noventa llegaron a los 15 o 20 mil<sup>9</sup>. Bajo esta perspectiva, la idea de las FARC consistía en el “cerco de Bogotá”, es decir, contar con una fuerza suficiente como para lograr la toma del poder<sup>10</sup>. En efecto, la meta era contar con 30 mil hombres (o hasta 60 mil llegó a asegurar Alfredo Rangel) para alcanzar dicho objetivo.

## De vuelta a la guerra asimétrica

No obstante, las dilaciones en el proceso de paz con el gobierno de Andrés Pastrana allanaron el camino para una ofensiva sin precedentes

del Estado colombiano y una modernización de su Fuerza Pública. Luego del fracaso en la negociación con la guerrilla en febrero de 2002, el Estado colombiano emprendió una ofensiva interna y externa. Esto supuso un esfuerzo en materia presupuestal del gobierno nacional que derivó en una modernización substancial de la Fuerza Pública. A ello se deben añadir los recursos obtenidos por la vía de la cooperación internacional en el marco del Plan Colombia. Sin duda, esto obligó a un repliegue por parte de la guerrilla lo que para algunos analistas podía significar su fin. Sin embargo, este hecho también podía representar un repliegue estratégico como al que la guerrilla de las FARC está habituada a recurrir.

En la actualidad, se calcula que las FARC están compuestas por unos 7000 combatientes<sup>11</sup>, lo cual contrasta con los 15 o 20 mil con los que llegaron a contar a comienzos de siglo. A pesar de que esta reducción se ha percibido como una ventaja y de que, sin duda alguna, se trata de un momento de extrema dificultad para las FARC, no existe certeza de que se trate del fin del conflicto por la vía de una victoria militar.

Actualmente, uno de los principales problemas que enfrenta la guerrilla tiene que ver con las dificultades para la movilidad de combatientes. Por ello de presentarse este escenario, lo más probable es que la guerrilla busque una zona de control que se convierta en santuario y en la cual pueda hallar refugio. Es importante tener en cuenta que a medida en que la guerrilla disminuye en número de hombres, evita enfrentamientos directos con la Fuerza Pública y vuelve a la estrategia de los años 60 y 70 en la que se combatía a través de emboscadas y de asaltos.

Geográficamente una guerrilla menos numerosa buscaría replegarse en los departamentos del

7 Arenas, Jacobo. Cese el fuego: una historia política de las FARC. Bogotá: Oveja Negra

8 Ibid Op. Cit. pp.24-25

9 Rangel, Alfredo. Colombia: guerra en el fin de siglo. Bogotá: Tercer Mundo, 1998

10 León, Juanita. «El cerco de Bogotá.» El Malpensante, 2004

11 Tascón, Álvaro Forero. «La seguridad.» El Espectador, 31 de julio de 2011

suroccidente y del oriente, donde el Estado ha experimentado dificultades a pesar de haber aumentado su pie de fuerza. Los departamentos en cuestión serían Nariño, Cauca y Norte de Santander donde en efecto ha habido un incremento de ataques (45 ataques en enero de 2012<sup>12</sup>) contra la Fuerza Pública y la degradación de la seguridad ciudadana es flagrante.

La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en Tumaco es de 79 personas<sup>13</sup>, lo que equivale al doble del promedio nacional y el índice de necesidades básicas insatisfechas llega al 48%<sup>14</sup>, es decir, de los más altos del país. A todas luces se trata de una zona deprimida donde las alianzas con bandas emergentes como los “Urabeños” y los “Rastrojos” hacen posible atacar al Estado colombiano.

Esto entraña un reto para el Estado colombiano. Sería necesario delimitar estratégicamente una región en el suroccidente que vaya más allá de los límites entre los departamentos. En el caso de los mencionados es pertinente establecer grados de vulnerabilidad de una zona a otra. Es decir, existen municipios con condiciones más delicadas con respecto a otros, así como existen zonas de menor vulnerabilidad.

Para este ejercicio se requiere del concurso de quienes tengan un conocimiento claro del terreno y se pueda definir una región a partir de los siguientes indicadores: el porcentaje de NBI (necesidades básicas insatisfechas), el desempleo, la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, y la presencia de unidades militares e institucionalidad estatal. Según esta lógica, también es prudente tener en cuenta la posición ecuatoriana con respecto al conflicto colombiano, ya que se trata de una zona que puede ser utilizada como santuario por la guerrilla. Se debe aclarar que esta situación

no implica que exista una voluntad ecuatoriana por apoyar a las FARC.

Se debe recordar que por un consenso nacional expresado en el Planex 2020 (Plan de Política Exterior) Ecuador no quiere involucrarse de ninguna forma en el conflicto colombiano. Esta idea quedó sacralizada en dicho texto que fue ampliamente debatido entre diversos sectores ecuatorianos. Esto no quiere decir que no defienda su soberanía en su frontera norte, sino que sus Fuerzas Militares no están en la capacidad de combatir a la guerrilla. Dicho principio está expresado de la siguiente manera:

Ecuador es solidario con Colombia en la compleja y violenta situación en que vive su pueblo. Prueba de ello es que ha recibido generosamente a cerca de medio millón de colombianos como inmigrantes y refugiados, pero no se involucrará en asuntos internos de ese país y menos aún en operaciones militares bilaterales o regionales.<sup>15</sup>

Por otra parte, con el abandono de la práctica del secuestro extorsivo, las FARC procurarán nuevas fuentes de financiación, para lo cual el control de negocios vinculados al crimen transnacional organizado es vital. Ello supondría que las FARC abandonarían la estrategia de llegar a las ciudades por las cordilleras, en especial por la cordillera Oriental, donde tenían previsto hacer presencia para la toma de Bogotá. En lugar de ello, lo más relevante sería el control del Pacífico y de algunos afluentes, así como de vías de comunicación para la comercialización de narcóticos, la salida de insumos para el narcotráfico, la compra ilegal de armas y la comercialización ilegal del oro. Para este tipo de actividades, el control de algunas ciudades de Nariño y del Cauca es imprescindible.

12 «“Enero, el más violento de los últimos ocho años”: Seguridad y Democracia.» Revista Semana, 2012.

13 «La estrategia militar y los atentados de Tumaco, Villa Rica y Miranda.» Revista Semana, 2012.

14 Páez Torres, Magda. «Con la mirada en el Pacífico.» UN Periódico, 10 de septiembre de 2010

15 Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores del. Plan de Política Exterior 2020. Quito: MRE, 2006. p.51

El reto mayor de este escenario consiste en la adaptación de la Fuerza Pública para luchar contra una amenaza que aunque se inspira en la violencia política para combatir por sus ideales, utiliza medios de combate execrables. Éstos distan del mínimo respeto por las normas de la guerra contempladas en los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales de 1977, cuyo segundo título fue firmado y ratificado por Colombia. En este orden de ideas, se puede especular sobre algunas capacidades con las que actualmente cuentan las Fuerzas Militares y que podrían resultar inocuas, especialmente, en lo que tiene que ver con la aviación. Sería muy difícil pensar, por ejemplo, en bombardeos en regiones de Nariño y Cauca por su densidad demográfica y por el tipo de población que allí reside.

Finalmente, el carácter marxista de las FARC hace que tengan una percepción del tiempo que le otorga un compás de espera muy superior al del Estado colombiano. Este último debe hacer rendiciones de cuentas cada cuatro años por su carácter democrático. En el caso de esta guerrilla y a la luz de la guerra asimétrica lo más importante consiste en subsistir o en no perder el combate. Como lo sugirió alguna vez Henry Kissinger “una guerrilla gana una guerra, cuando no la pierde”<sup>16</sup>. Por ello y de acuerdo con el materialismo histórico, pueden pasar décadas e incluso siglos, para que una clase social reemplace a otra y se produzca un cambio en la estructura de las relaciones de producción. En consecuencia, la guerrilla dispone de tiempo para esperar y en ello lo único que cuenta es la supervivencia, así sea de un puñado de guerrilleros. Esta asimetría puede ser desgastante para el Estado colombiano. En consecuencia, se revelan retos de envergadura en caso de que este escenario se produzca.

## Los desafíos en materia de seguridad que este escenario plantea

- A pesar del aumento en el pie de fuerza en Nariño y Cauca los ataques de la guerrilla se

han incrementado. ¿Cómo recuperar el control total del Pacífico para combatir con éxito los frentes de las FARC allí establecidos (frente 48 y 24 y Comando Conjunto de Occidente)?

- Con una guerrilla con capacidad de repliegue sobre el suroccidente (o sobre el sur en general) es probable que el territorio ecuatoriano sea utilizado como santuario. Por una política de Estado (y no de gobierno), dicho país no se quiere entrometer en el conflicto colombiano. ¿De qué forma se puede garantizar que las FARC no utilicen el territorio ecuatoriano cuando las zonas de frontera son vitales en una guerra de guerrillas?
- Habida cuenta de la alianza (coyuntural) de las FARC con las bandas criminales ¿Cómo debilitar la estructura financiera de la guerrilla cuando ésta depende básicamente de los precios internacionales de materias primas con las que comercian? Esta lógica complejiza la tarea del Estado colombiano frente al debilitamiento de las finanzas de las FARC. Como lo plantea el autor Paul Collier, si la longevidad de algunos grupos armados al margen de la ley depende del incremento (o el mantenimiento de altos precios) de una serie de materias primas de la que sacan provecho, el Estado debe desarrollar unas capacidades precisas en materia de inteligencia económica para actualizar una ventaja que en este escenario sería imprescindible.
- Si se compara el pie de fuerza del ejército (de 280 mil hombres) con el de la guerrilla (2500 ó 3500 combatientes de acuerdo a este escenario), es posible observar la disparidad en la correlación de fuerzas. ¿Cuál debe ser el pie de fuerza suficiente para combatir la guerrilla? La teoría habla de que por cada guerrillero debe haber al menos 3 militares. ¿Hasta qué punto habría que reducir el número de efectivos del ejército?
- En caso de que las guerrillas basen su accionar en algunos departamentos periféricos, vale la pena indagar sobre el papel de las FFMM en la

16 Kissinger, Henry. «The Vietnam Negotiations.» Foreign Affairs, 1969 p.214

seguridad en otras ciudades del centro. ¿Cuál debe ser el papel a desempeñar de éstas en la seguridad de zonas como el triángulo de oro (Bogotá, Cali, Medellín)?

- Habida cuenta de este contexto y tomando en consideración éxitos operacionales concretos contra miembros del secretariado y mandos medios, ¿Cuál debe ser el papel de la inteligencia y de qué forma debe aumentar su contribución para combatir a las FARC?
- Observando los vínculos de las FARC con el crimen transnacional organizado, ¿Cuál debe ser el papel de la policía para garantizar la seguridad en departamentos como Nariño, Cauca y Norte de Santander?

## ➤ Escenario III. Acuerdo de paz y Post-conflicto. Probabilidad: ALTA

A la luz del proceso de paz de 2012 y por el apoyo interno e internacional a éste, el post-conflicto es un escenario probable en los próximos años. Se debe añadir, que el gobierno cuenta con la perspectiva del pasado, con un vasto respaldo popular y que la guerrilla aún conserva una unidad de mando para negociar. Teniendo en mente estas tres circunstancias, las posibilidades de un post-conflicto no son pocas.

Debido a las negociaciones de paz entre el Estado y las guerrillas desde las décadas de los 80 y 90, el tema del Post-conflicto ha sido relevante en Colombia. No obstante, en los últimos años el tema se había descartado fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, la ofensiva del Estado colombiano contra las FARC, hizo prever una victoria militar sobre la insurgencia que modificaría trascendentalmente las posibilidades del Post-conflicto. Y en segundo lugar, el fracaso

en la negociación entre el Estado y las FARC y el ELN durante el gobierno de Andrés Pastrana generó tal nivel de escepticismo frente a un proceso de paz, que el tema de la paz pasó a un segundo plano, siendo el de mayor relevancia el de la recuperación del territorio por parte del Estado colombiano.

A pesar de esas razones y más allá de lo que pueda ocurrir con la violencia es importante reflexionar acerca del Post-conflicto. Lo primero que se debe aclarar es qué se entiende por el término. Éste se define como el período posterior a la firma de acuerdos de paz entre los grupos armados legales e ilegales. Este escenario implica que una lógica que ha empezado a surgir en los últimos años, se profundizaría: el tránsito de una seguridad basada en lo nacional (concepto clásico de seguridad nacional) a una seguridad ciudadana basada en lo urbano. En este escenario existen tres temas que resumen los principales desafíos que enfrentaría el Estado colombiano en materia de seguridad: la verdad y la reconciliación, los niños soldados y su difícil reintegración, y la seguridad ciudadana.

### El tema de la reconstrucción de la verdad

En cuanto al primer tema, que tiene que ver con la verdad y la reconciliación, es importante que se abra el debate acerca de la viabilidad de establecer una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). En ella no aparece como tal la verdad, elemento imprescindible del Post-conflicto. Desde su creación, la verdad ha aparecido como uno de los objetivos, sin embargo, no ha existido claridad acerca de los mecanismos para establecerla públicamente.

Con la aprobación de la ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras tampoco se despejaron las dudas al respecto. Es más, se creó una confusión en cuanto al papel de la CNRR. Ciertamente, esta reconstrucción de la verdad está estrechamente ligada a la efectividad en la administración de justicia. Normalmente, cuando existen mecanismos de recolección de información y se da un proceso nacional para

reconstruir los hechos se espera que se llegue a un informe final redactado por una Comisión de la Verdad.

Una de las vulnerabilidades más fehacientes que tiene Colombia con respecto al Post-conflicto reside en el tema de la reconstrucción de los hechos y los mitos que existen alrededor. En este punto, se pueden hallar tres temas sobre los cuales se debería trabajar en dicho escenario y que tienen relevancia en cuanto a la seguridad: la justicia transnacional y transicional y el papel actual de la CNRR.

Uno de los principales problemas actuales tiene que ver con que los conceptos de justicia transicional y transnacional se manejan de forma indiscriminada, cuando su distinción es esencial. Se debe recordar en el primer tema que se trata de mecanismos de administración de justicia internacionales que pueden tener jurisdicción en Colombia y en cuanto al segundo, se refiere a procesos de administración de justicia relativos a procesos de paz o transición. De producirse un escenario de Post-conflicto en Colombia una de las tareas más apremiantes consistiría en que el Estado pueda tener claridad sobre la utilización de instrumentos de ambas dimensiones: tanto de la justicia transicional como de la transnacional.

En segundo lugar, no existe claridad acerca del papel de la CNRR. Desde que ésta fue asumida por la Vicepresidencia como parte de un sistema integral, no se tiene certeza acerca de si habrá o no una comisión de la verdad. Esto puede llegar a dificultar el proceso de reconciliación en el conflicto. Sin duda, gracias a la Comisión, se han dado avances sustanciales (la introducción del tema de la reconciliación en la agenda política, la responsabilidad de guerrillas y autodefensas como responsables y no solo el Estado, la posibilidad de reparación simbólica a por lo menos 30.000

familias, la inclusión del tema de la distribución de la tierra<sup>17</sup>), empero subsisten interrogantes sobre el tema de la verdad.

## Niños soldados

Otro de los temas sensibles con respecto a un eventual Post-conflicto lo constituye, el de los niños soldados. Existe una serie de hechos que hacen que menores de edad se involucren en el conflicto. La pauperización de las condiciones económicas, el resentimiento causado por el asesinato de algún familiar, el involucramiento con los grupos armados como única posibilidad de supervivencia y hasta la posibilidad de escapar en algunos Estados del mundo a matrimonios pactados, aparecen como las principales motivaciones para la entrada de los niños en los conflictos contemporáneos.

El caso colombiano es frecuentemente referenciado en esta literatura junto con los ejemplos emblemáticos de Uganda, Sierra Leona, Sudán, la República Democrática del Congo, Irak y Yemen. El primero de éstos, sin duda, es el que reviste mayor gravedad. En 2003, se calculaba que aproximadamente el 75% del Ejército de Resistencia del Señor estaba compuesto por menores de edad<sup>18</sup>.

Según un informe de la organización no gubernamental “Tribunal Internacional por la Infancia Afectada por la Guerra”, en Colombia habría 14.000 menores de edad involucrados en el conflicto como soldados<sup>19</sup>. Los grupos señalados como responsables de dicho crimen de lesa humanidad son las FARC, el ELN, y las extintas AUC. Este punto es uno de los más sensibles en el Post-conflicto porque constituye la causa de dos fenómenos: la degradación del conflicto y la obstrucción del proceso de reconstrucción de algunas zonas del Estado.

17 Eduardo Pizarro Leongómez : “Necesitamos la extradición”. Revista Cambio, 2008

18 Wessells, Michael. «Child Soldiers, Peace Education, and Postconflict Reconstruction for Peace.» Theory into practice, 2005 p.364

19 BBC Mundo. «ONG denuncia existencia de 14 mil niños soldado en Colombia.» 12 de febrero de 2012

El reclutamiento de niños soldados favorece la degradación del conflicto porque normalmente los menores son más susceptibles a perder el miedo frente a las atrocidades. A su vez, es más fácil transmitirles la idea de un enemigo que encarna el mal absoluto y que debe ser aniquilado<sup>20</sup>.

Por ello en el tema de la reintegración existen cuatro ítems que deben ser incluidos y que tradicionalmente han sido tenidos en cuenta en otros lugares del mundo<sup>21</sup>.

En primer lugar, resulta imprescindible hacer una tarea de rastreo para ubicar a la familia de los niños a las que han abandonado por el combate. Esta re-unificación debe ser una de las prioridades dentro del Post-conflicto, porque supone un impacto a largo plazo y por la dificultad que puede engendrar si no se cumple. En segundo lugar, debe existir un acompañamiento psicosocial para los niños que vuelven a vivir en su comunidad. De lo contrario, esta reintegración podría ser traumática. En tercer lugar, debe haber suficientes programas de capacitación para la integración laboral de los niños; estas tareas deben estar orientadas a trabajos de fácil ingreso. Y por último, es necesaria una escolaridad más allá de la inserción laboral.

Este trabajo requiere de una tarea inmediata: un diagnóstico de las zonas más vulnerables en cuanto a la problemática en cuestión. Esto implica que se deben establecer grados de vulnerabilidad que permitan entender la urgencia de algunas zonas donde el fenómeno se haya presentado de forma flagrante.

## Seguridad ciudadana

Otro de los temas clave de producirse el Post-conflicto tiene que ver con la importancia en aumento de la seguridad ciudadana. En los últimos

40 años, la dimensión más importante de la seguridad colombiana fue la nacional y ésta se configuró en torno a las guerrillas y al narcoterrorismo.

Ahora bien, un énfasis de las capacidades en materia de seguridad implicaría una reflexión en cuanto a los deberes de la Fuerza Pública para el combate de actores que afectan escenarios urbanos como las llamadas Bacrim. Una de las principales cuestiones de este planteamiento tiene que ver con saber si la Policía Nacional está suficientemente capacitada como para combatir dicho fenómeno. Es probable que la inseguridad en el plano nacional se concentre en una serie de ciudades intermedias y en la capital.

Esto podría ser la consecuencia de una circulación de armas en el mercado negro que es el producto de dos fenómenos: la desmovilización de guerrillas y fuerzas paramilitares centroamericanas y la disolución de la Unión Soviética que dejó grandes cantidades de armas para su comercialización clandestina. En consecuencia, América Latina se ha convertido en una zona donde proliferan las armas ligeras y pequeñas<sup>22</sup>. Éstas, además, por su volumen son difícilmente rastreables.

En Colombia se podría presentar una situación similar a la de algunas capitales centroamericanas, donde las tasas de homicidio son alarmantes y la seguridad ciudadana constituye uno de los mayores desafíos con respecto al futuro. Según un informe de la UNDOC de 2010, las Américas tienen la mayor tasa de homicidios por arma de fuego en el mundo y entre las regiones del continente, América Central presenta niveles alarmantes.

De acuerdo con dicho reporte, el 74% de los homicidios en el continente se realiza con arma de fuego. Ahora bien, un dato revelador: Desde 1995, América Central y el Caribe son las únicas regiones del mundo donde dicho porcentaje ha

20 White, Ralph. *fearful warriors: A psychological profile of U.S - Soviet Relations*. New York: Free Press, 1984

21 Wessells, Michael. «Child Soldiers, Peace Education, and Postconflict Reconstruction for Peace.» *Theory into practice*, 2005 p.366

22 Lumpe, Loura. *Tráfico de armas. El mercado mundial de armas ligeras*. Londres: Oxfam, 2004 p.21

umentado. Esto quiere decir que la situación ha ocurrido en pleno Post-conflicto, si se tiene en cuenta que los Acuerdos de Esquipulas (que sellaron la paz en dicha región) fueron firmados entre 1985 y 1987<sup>23</sup>.

Esto hace pensar en un panorama en el que el papel de la policía nacional es determinante y una redefinición de labores de las Fuerzas Militares como una tarea inmediata.

Habida cuenta de estas tres dimensiones, surgen las siguientes preguntas:

- ¿En medio de un Post-conflicto, la Policía Nacional debe depender del Ministerio del Interior o debe seguir dependiendo del Ministerio de la Defensa Nacional?
- ¿Cuál debe ser el papel de las Fuerzas Militares en ese Post-conflicto?
- ¿Es viable que a la luz de otros ejemplos como el uruguayo, algunos efectivos de las Fuerzas Militares pasen a la Policía?
- ¿En qué medida debe haber un involucramiento de la comunidad internacional en el Post-conflicto?
- ¿Qué actores de la Comunidad Internacional deben ser tenidos en cuenta para un Post-conflicto exitoso?
- ¿De qué forma se puede concertar con otros países de la región medidas concretas contra el flagelo del mercado negro de armas pequeñas y ligeras, habida cuenta del carácter transnacional del flagelo?

## Apuntes finales

A pesar de la importancia de reflexionar acerca del futuro del conflicto colombiano y la capacidad de adaptación del sector seguridad y defensa al

respecto, los estudios de prospectiva no abundan en el país. Se trata más bien de esfuerzos aislados de algunos ministerios que han visto en dichos análisis una necesidad coyuntural.

En respuesta a ello, el presente texto intentó abordar las posibles consecuencias de los tres escenarios más probables, y a partir de su descripción hipotética arrojó preguntas sobre la capacidad de adaptación y resiliencia militar que Colombia posee frente a determinadas circunstancias.

Aunque algunos escenarios son más probables que otros, ninguno debe ser descartado, porque como se pudo observar, la guerrilla ha demostrado una capacidad de supervivencia permanente en el tiempo. A su vez, cada uno contempla una serie de riesgos y de oportunidades que merecen una discusión posterior de mayor profundidad.

El retorno a una guerra asimétrica implica un reto mayor para el Estado colombiano, porque significa reflexionar acerca de la utilidad/inocuidad de algunas capacidades de las que se dotó pensando en una guerrilla de 15 mil hombres.

A su vez, un resurgimiento de la guerrilla que la lleve a la situación de finales de los 90, podría poner en tela de juicio la efectividad que tanto se ha preconizado desde la Política de Seguridad Democrática.

Finalmente, el Post-conflicto deriva en una serie de desafíos en cuanto a la seguridad ciudadana, situación que desde ya es patente por la desmovilización de las Autodefensas.

Esta mirada permite entender la complejidad del pensamiento prospectivo, pero a su vez, devela la urgencia de reflexionar acerca de la forma como se deben adaptar las capacidades en el sector seguridad y defensa a una realidad que por su naturaleza es cambiante.

23 El Mundo de España. «América tiene la mayor tasa de homicidios por arma de fuego en el mundo.» 10 de junio de 2011

Esta contribución pretende ser el comienzo de una serie de entregas sobre escenarios futuros, cuyo segundo avance constará de dos escenarios más; En primer lugar, una catástrofe natural que cambie de forma estructural el discurso sobre la seguridad nacional y acerca del conflicto, como ocurrió con el Tsunami de 2006 en Indonesia, con respecto a la lucha entre Yakarta y la guerrilla independentista en la Banda Aceh. En segundo lugar, se abordará la posibilidad de un estancamiento de la situación actual. Es decir, de una guerrilla que cuente con 7000 hombres aproximadamente sacando provecho de la situación regional de indefinición sobre el conflicto colombiano, y capitalizando el desgaste presupuestal en materia de GDS.

## Bibliografía

1. "Enero, el más violento de los últimos ocho años": Seguridad y Democracia.» Semana, 2012.
2. ARENAS, Jacobo. Cese el fuego: una historia política de las FARC. Bogotá: Oveja Negra 1985
3. BBC Mundo. «ONG denuncia existencia de 14 mil niños soldado en Colombia .» 12 de febrero de 2012.
4. Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores del. Plan de Política Exterior 2020. Quito: MRE, 2006.
5. «Eduardo Pizarro Leongómez : "Necesitamos la extradición".» Cambio, 2008.
6. El Mundo de España. «América tiene la mayor tasa de homicidios por arma de fuego en el mundo.» 10 de junio de 2011.
7. FARC, 40 años de las. BBC Mundo. s.f. [http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1441\\_farc/page4.shtml](http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1441_farc/page4.shtml) (último acceso: 16 de marzo de 2012).
8. KISSINGER, Henry. «The Vietnam Negotiations .» Foreign Affairs, 1969.
9. «La estrategia militar y los atentados de Tumaco, Villa Rica y Miranda.» Semana, 2012.
10. LEÓN, Juanita. «El cerco de Bogotá.» El Malpensante, 2004.
11. LUMPE, Loura. Tráfico de armas. El mercado mundial de armas ligeras. Londres: Oxfam, 2004.
12. PÁEZ Torres, Magda. «Con la mirada en el Pacífico .» UN Periódico, 10 de septiembre de 2010.
13. RABASA, Angel, y Peter Chalk. Colombian labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability. Santa Mónica: RAND Corporation, 2001.
14. RANGEL, Alfredo. Colombia: guerra en el fin de siglo. Bogotá: Tercer Mundo, 1998.
15. SÁNCHEZ Russo, Daniel. «Única sentecnia de justicia y paz.» El Espectador, 29 de abril de 2011.
16. TASCÓN, Álvaro Forero. «La seguridad.» El Espectador, 31 de julio de 2011.
17. WESSELLS, Michael. «Child Soldiers, Peace Education, and Postconflict Reconstruction for Peace.» Theory into practice, 2005: 363-369.
18. WHITE, Ralph. fearful warriors: A psychological profile of U.S - Soviet Relations. New York: Free Press, 1984.
19. «World Bank Data.»