# THE LATIN AMERICAN PROGRAM

El Proceso de Paz en Colombia y la Política Exterior de los Estados Unidos

Jesús Antonio Bejarano
Ana Teresa Bernal
Hans R. Blumenthal
Augusto Ramírez-Ocampo
Alfredo Rangel Suárez
Víctor G. Ricardo
Mauricio Romero
Alejo Vargas Velásquez

WORKING PAPER SERIES

## Documento de Trabajo Nº 247

# El Proceso de Paz en Colombia y la Política Exterior de los Estados Unidos

Jesús Antonio Bejarano
Ana Teresa Bernal
Hans R. Blumenthal
Augusto Ramírez-Ocampo
Alfredo Rangel Suárez
Víctor G. Ricardo
Mauricio Romero
Alejo Vargas Velásquez

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars

Todos los derechos reservados junio del 2000

# **CONTENIDO**

	Página
Prefacio Cynthia J. Arnson	i
¿Avanza Colombia Hacia la Paz?  Jesús Antonio Bejarano	1
La Sociedad Civil y el Proceso de Paz en Colombia Ana Teresa Bernal	12
Diplomacia para la Paz de Colombia: Estructura, Logros, y Desafíos Hans R. Blumenthal	17
La Paz en Colombia: Perspectivas Futuras  Augusto Ramírez-Ocampo	26
Las Fuerzas Militares y el Proceso de Paz en Colombia Alfredo Rangel Suárez	38
El Proceso de Paz de Colombia y la Política de Los Estados Unidos Víctor G. Ricardo	50
Autonomía militar, paramilitares y autodefensas en Colombia: Es posible una salida democrática al conflicto armado? Mauricio Romero	59
La Insurgencia Colombiana y El Proceso de Paz Alejo Vargas Velásquez	78
Biografías de los Participantes	93

#### Prefacio

Esta publicación contiene las ponencias presentadas en un foro acerca del proceso de paz en Colombia y la política exterior de los Estados Unidos, que tuvo lugar en el Woodrow Wilson Center, en Washington, D.C., el 28 de septiembre de 1999. El foro fue el sexto evento realizado desde 1995 en Santafé de Bogotá y en Washington, D.C. con un enfoque especial sobre el proceso de paz en Colombia; estos eventos fueron realizados en el marco del *Proyecto Procesos de Paz Comparados en América Latina*,. El objetivo de la conferencia de 1999 era examinar desde varias y amplias perspectivas la política de paz de la administración del Presidente Andrés Pastrana y sus implicaciones para la política exterior de los Estados Unidos hacia Colombia.

Este documento es la segunda publicación derivada del foro. La primera publicación, The Peace Process in Colombia and U.S. Policy, en inglés, contiene las ponencias de Cynthia Arnson, Woodrow Wilson Center; Phillip Chicola, Departamento de Estado de los Estados Unidos; William D. Delahunt, Cámara de Representantes de los Estados Unidos; Jan Egeland, asesor del gobierno de Colombia (nombrado en diciembre de 1999 como asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Colombia); Benjamin A. Gilman, Comité de Relaciones Internacionales, Cámara de Representantes de los Estados Unidos; Caryn C. Hollis, Departamento de Defensa (a la fecha, del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca); Luis Alberto Moreno, Embajador de Colombia en Washington; Augusto Ramírez-Ocampo, Comisión de Conciliación Nacional; y Alfredo Rangel, ex-asesor, Consejería Presidencial para la Seguridad.

El 15 de septiembre de 1999, días antes de la conferencia, fue brutalmente asesinado en Bogotá el Dr. Jesús Antonio Bejarano, ex-Consejero para la Paz, ex-embajador de Colombia en El Salvador y Guatemala, y ex-director de la Sociedad de Agricultores. La muerte de "Chucho" fue una gran pérdida para todos, tanto por la brillantez de sus análisis, como por sus aportes concretos a la manera de imaginar y lograr la paz. Reproducimos aquí uno de sus últimos artículos, publicado originalmente en septiembre de 1999 en la revista de la Contraloría General de la República, *Economía Colombiana*. Agradecemos profundamente al Director de la Contraloría, Dr. Carlos Ossa Escobar, y al Editor de la revista, Piet Spijkers, el habernos otorgado permiso para republicar en este documento el artículo de Chucho.

Desde que el foro tuvo lugar, han ocurrido varios acontecimientos, algunos de ellos alentadores, aunque otros no tan positivos, en el desarrollo del proceso de paz en Colombia. Cronológicamente, entre los más destacados están los siguentes:

- la realización, en octubre de 1999, de una marcha de millones de ciudadanos colombianos, exigiendo "*No Más*" a la violencia;
- el nombramiento en diciembre de 1999 de Jan Egeland, experimentado diplomático noruego, como asesor especial al Secretario General de las Naciones Unidos para Colombia;
- la presentación por parte de la administración Clinton de un pedido por \$1.6 mil millones en ayuda externa, para financiar una parte del Plan Colombia. La mayoría de la ayuda está programada para la lucha anti-narcóticos en el sur de Colombia, y para programas de

fortalecimiento y entrenamiento de las fuerzas armadas y la policía; una porción menor de la ayuda está dirigida a programas de desarrollo alternativo, el fortalecimiento de la justicia y la protección de los derechos humanos y el proceso de paz. El paquete fue aprobado por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en marzo del 2000, pero hasta la fecha, la consideración del paquete de ayuda está estancado en el Senado.

- La realización de una gira a países europeos en febrero del 2000 de una delegación conjunta del gobierno de Colombia y miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC);
- una visita en marzo a la zona de despeje de un grupo de importantes empresarios colombianos, para dialogar con las FARC;
- el anuncio por parte de las FARC de un "impuesto" de paz (la llamada "Ley 002"), demandando que prósperos ciudadanos colombianos paguen el impuesto o sufran las consecuencias. Días despúes, renunció el Alto Comisionado para la Paz, Víctor G. Ricardo (ver páginas 50-58). Ricardo fue remplazado como Alto Comisionado por Camilo Gómez, un estrecho colaborador del Presidente Pastrana;
- el anuncio en abril por parte del gobierno que las negociaciones formales con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) comenzarán después de la conformación de una segunda zona de distensión;
- la cancelación en mayo de una reunión internacional con las FARC en la zona de despeje, para considerar temas de desarrollo alternativo y protección del medio ambiente. La reunión fue cancelada después de que las FARC fueron acusadas de haber cometido el atroz asesinato de una señora, con una bomba sofisticada colgada a su cuello. En los días posteriores al asesinato, altos funcionarios del gobierno indicaron que las FARC no se encontraban entre los sospechosos. Por ahora, la reunión, con invitados de más de 20 países, está programada para junio.

## Reconocimientos

Además de los autores de los documentos aquí publicados, la experiencia y colaboración de varias personas contribuyeron enormemente para el logro de esta publicación. Daniel García-Peña, Visitante en el Woodrow Wilson Center durante 1998-99, brindó un apoyo invaluable con la concepción general y la organización de la conferencia de septiembre de 1999. Agradecemos también a Katherine Morse del Programa para América Latina su ayuda con esta publicación.

Como en ocasiones anteriores, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center agradece sinceramente a la Fundación Ford y a la Fundación Friedrich Ebert-Oficina de Washington su generoso apoyo para la conferencia y para esta publicación.

> Cynthia J. Arnson Subdirectora, Programa para América Latina junio del 2000

# ¿Avanza Colombia hacia la paz?¹

# Jesús Antonio Bejarano

El estado del proceso de paz a un año de la administración Pastrana, puede leerse de varias maneras. Va desde el escepticismo que exhibe un gran sector de la opinión pública, hasta el optimismo aparentemente infundado que muestran algunos funcionarios del Gobierno. En cada una de las interpretaciones se combinan de manera desigual diversos elementos: los compromisos políticos, los estados del ánimo, las percepciones subjetivas y los criterios -unos más analíticos, otros más voluntaristas-. Tales criterios incluyen desde las cercanías ideológicas o políticas con alguna de las partes hasta la comparación con experiencias de procesos en Colombia o de otros países. Refiriéndonos sólo a los extremos, hay quienes desde una posición escéptica solo ven en los hechos (desde el desaire de Tirofijo en la instalación del proceso de paz, el pasado siete de enero, hasta la suspensión de las conversaciones en el mes de julio) los desaciertos del alto comisionado, el exceso de voluntarismo del Presidente o la mala fe de las Farc. En las dificultades otros parecen advertir más bien los inconvenientes y obstáculos de alguna manera "naturales" en procesos complejos en los cuales no se dispone de un libreto fijado de antemano, ni de una fórmula a la cual acogerse para transitar por el camino correcto.

En todo caso, no hay puntos de referencia más objetivos. En consecuencia, el resultado no puede ser más que un apoyo cada vez más tibio al proceso de paz, una opinión colectiva mayoritariamente pesimista sobre sus posibilidades y crítica de la manera como se ha conducido.

# Hechos de paz

Por otra parte, en quienes siguen más de cerca los hechos pueden apreciarse diferentes telones de fondo o, si se quiere, concepciones diferentes de la naturaleza del proceso. De un lado, para la mayoría el telón de fondo es la necesidad de resultados y la necesidad de reducir los niveles de la confrontación, lectura según la cual el proceso debería erigirse sobre una arquitectura construida a partir de hechos positivos (los llamados hechos de paz). En esa perspectiva, el proceso parece concebirse como un camino llano que se funda en la "voluntad de paz" y aunque se recorra lentamente, avanza sin rupturas, sin discontinuidades, sin transformaciones cualitativas. En esa visión, la medición del camino recorrido, así como la confianza en alcanzar el horizonte hacia el que se avanza, depende de ir acumulando "hechos de paz" de una y otra parte (suspensión de ataques, suspensión de secuestros, finalización de las extorsiones, etc.), hechos que signifiquen manifestaciones claras sobre que realmente se quiere la paz y que signifiquen que se pueden ir resolviendo los problemas de la violencia.

El otro telón de fondo, infortunadamente minoritario entre los observadores, se atiene a una estructura de análisis -apoyada por la experiencia interna e internacional- según la cual el proceso por su propia naturaleza significa rupturas, tensiones, sobresaltos, discontinuidades y

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Publicado originalmente en *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, Edición 275, septiembre de 1999. Agradecemos al Dr. Carlos Ossa Escobar el permiso para reproducir este artículo.

transformaciones cualitativas, cuyos avances no pueden juzgarse desde los "hechos de paz" aunque éstos sean deseables, sino desde la lenta configuración de las condiciones que crean una masa crítica de resultados a partir de los cuales pueden empezarse a producir los hechos de paz.

Esa estructura de análisis presupone que en los inicios de un proceso se trata de conjugar esfuerzos en la consecución de objetivos simultáneos: la construcción de una relación de confianza, el diseño de un esquema creíble de garantías y la construcción de un propósito común de la negociación. Los propósitos de la negociación (más allá de la finalización de la guerra) son por sí mismos materia negociable, de los que resultan tensiones y conflictos. Más aún, a menudo los objetivos iniciales de las partes son incompatibles y por lo tanto no transables. Por ello la negociación debe orientarlos hacia un tercer objetivo que no es el punto medio o el resultado transaccional entre los dos objetivos iniciales, sino una solución nueva que presupone la transformación de los objetivos iniciales de cada una de las partes, lo cual tensiona las manifestaciones militares del conflicto.<sup>2</sup>

La superposición de esos planos no ocurre en un cuadro de aislamiento de las partes Gobierno-guerrilla. De hecho, el proceso de paz incluye otros actores (comunidad internacional, sociedad civil, grupos paramilitares, otros actores armados), cuyas conductas modifican a menudo las percepciones de los actores principales, los cuales a su vez modifican su propia conducta. De ese modo, el proceso de paz está constituido en realidad por un conjunto de negociaciones simultáneas que superponen estrategias distintas de muchos actores.

En esas circunstancias, un proceso de paz no puede ser comprendido de manera lineal, ni leído según la lógica causa-efecto, ni interpretado como un proceso de resultados acumulativos de carácter positivo. Su interpretación debe hacerse según una perspectiva más evolucionista, en la que es decisiva la capacidad mutua de adaptación al clima de dificultades y a los contextos cambiantes internos y externos que el propio proceso va generando.

## Un tejido de lenta factura

Aunque los hechos de paz son deseables y es preciso presionar desde la sociedad para que ocurran sin resignarnos a la dañina tesis de que es inevitable negociar en medio del conflicto, no es en todo caso desde estos hechos de paz que puede juzgarse si el proceso avanza o no. De lo que se trata en un proceso de paz es de la construcción de un "tejido" que un día se hace y otro día parece deshacerse. Allí hay que tejer no solamente un nuevo lenguaje y objetivos comunes que suponen la transformación de los objetivos de las partes (y no principalmente su regateo), sino también la modificación de las percepciones de cada parte. Por su propia naturaleza ese tejido es de lenta factura, y llega a su punto cuando se acumula la masa crítica de hechos positivos (agenda, confianza, compromisos mutuos, clima de apertura política, beneficios potenciales etc.) que precipitan, en el sentido químico, la negociación.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Véase Jesús Antonio Bejarano, "Las negociaciones de paz, algunos aspectos metodológicos," Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Teoría y Política, Econógrafos, ensayos sobre asuntos económicos, Santa Fe de Bogotá, noviembre 1998.

Si los procesos de paz son lentos lo son por el tiempo requerido para la acumulación de la masa crítica de hechos positivos que hacen posible la negociación y no necesariamente por el tiempo de la negociación sustantiva, que puede condensarse en unos pocos meses. La esencia de los procesos de paz en Guatemala y El Salvador, por ejemplo, se concentró en no más de un año, mientras que la acumulación de la masa crítica de hechos positivos se demoró prácticamente una década en los dos países.

El ejercicio que proponemos aquí no busca demostrar, en un sentido deductivo, conclusiones relacionadas con el proceso de paz; tampoco presupone ningún juicio respecto de la orientación acertada o desacertada por parte del Gobierno, ni sugiere conclusiones optimistas o pesimistas sobre su estado. Intenta únicamente situar algunos puntos de referencia para evaluar los hechos y las posibilidades del proceso.

#### Los hechos

Se ha insistido en que no son pocos los que abogan por "hechos de paz" ofrecidos por la guerrilla de manera unilateral, lo cual apuntalaría la confianza de la opinión sobre el proceso. Desde luego, la demanda de estos hechos de paz, por parte de la opinión pública, es deseable y plausible. Sin embargo, hay otros hechos altamente significativos que la opinión parece subestimar y que deben valorarse por sí mismos (ver esquema 1).

# Esquema 1 **Hechos en el proceso de paz**

- > Creación de la zona de distensión
- > Acuerdo sobre una agenda cuyos términos son puramente transaccionales
- > Comisiones de negociación y comisiones temáticas ya conformadas
- Comisiones de verificación y de acompañamiento (en situación de *impasse*)

Sería innecesario insistir en que esos hechos pueden leerse por igual como positivos o aunque no del todo negativos, al menos sí problemáticos. Así, por ejemplo, la zona de distensión es para los optimistas una oportunidad y un espacio para conversar, para mantener el diálogo sin las presiones cotidianas de la confrontación. Un espacio que ofrece garantías a la guerrilla de que se puede dialogar bajo un esquema de seguridad con quienes la representan. Pero también puede leerse como un resultado de excesiva cesión del Estado sin contraprestaciones, que sólo ha conducido, en ausencia de reglas de conducta en esa zona, a acumular desconfianzas sobre las verdaderas intenciones de la guerrilla en el proceso y desconfianza sobre la capacidad del Gobierno para conducirlo.

Según algunos el contenido de la agenda muestra las amplias posibilidades de un proceso de paz. Incluye temas sobre los cuales no solamente es posible una negociación, sino que además son necesarios de resolver para el bien del país. Para otros esta agenda es de un orden tan general que nada dice sobre la naturaleza de los acuerdos a los que se pudiera llegar. Para otros es tan

amplia que pone de manifiesto las aspiraciones maximalistas de la guerrilla y para otros dice mal de la disposición del Gobierno a cederlo todo en función de un acuerdo de paz.

Así mismo, la conformación de las comisiones de negociación implica, según unos, que se apuesta a personas de la mayor confianza de Marulanda y de Pastrana, puesto que los fundamentos reales del proceso por lo menos por ahora descansan precisamente en las relaciones de confianza de los líderes de cada parte. Para otros, la comisión gubernamental expresa la concepción del Presidente sobre la perspectiva cerrada y personalista que tiene sobre el proceso de paz.

Respecto de la conformación de las comisiones temáticas no faltan quienes adviertan que las Farc ha puesto sus cartas más fuertes (sus hombres más lúcidos en el terreno político), mientras que el establecimiento muestra en la composición de esa comisión su dispersión, su debilidad y su resquebrajamiento. En cuanto al tema de la verificación apenas es necesario recordar que éste se ha vuelto el más serio *impasse* del proceso de paz, pero justamente no son pocos (entre ellos el autor de estas notas) los que habían valorado de la manera más positiva la disposición de las Farc a someterse a un mecanismo de verificación al que hasta ahora se habían negado.

Juzgados estos hechos, desde la perspectiva de quienes reclaman resultados, son demasiado pocas cosas para un año de proceso y desde luego los resultados no parecen responder a las urgencias de disminuir la intensidad de la confrontación. Juzgados estos resultados desde la perspectiva comparativa de procesos anteriores, apenas es necesario decir que la agenda es más precisa y se acerca más a la naturaleza de un proceso de paz que las agendas hasta ahora logradas con las Farc en los acuerdos de la Uribe en 1983 y en Caracas en 1991; que las comisiones temáticas son metodológicamente un avance que sustituye para bien las pretensiones de diálogos regionales con que en el pasado las Farc buscaban apuntalar la participación de la población; que la zona de distensión es un experimento que no tiene antecedentes conocidos salvo el despeje en la práctica de la llamada "Casa Verde" entre 1983 y 1990; que la zona de distensión no tiene más defecto real que el no estar amarrada a condiciones de verificación ni a reglas ni a calendarios. Nada puede decirse, sin embargo, sobre si los hechos hasta aquí señalados indican avances en el proceso de paz, puesto que pueden leerse en las direcciones negativa y positiva que ya se indicaron. La pregunta central que no es todavía posible responder, es obviamente si estos hechos podrían ser parte de la masa crítica y en qué condiciones pudieran serlo.

#### Valoración del estado actual del proceso

Ahora bien, estos pocos hechos y las vicisitudes que los han acompañado han dejado interpretaciones de todo orden, fundadas las más de las veces sobre estados de ánimo y no sobre el telón de fondo de cómo se construye un proceso de paz. Las principales proposiciones que se desprenden de la manera como la opinión publica y los analistas valoran el estado actual del proceso se resumen en el esquema 2.

# Esquema 2 Apreciaciones sobre el estado del proceso

- Desconfianza
  - sobre la voluntad de paz de la guerrilla
  - sobre la capacidad de manejo del proceso por parte del Gobierno
- > Fatiga prematura del proceso
- Expectativas e hipótesis sobre posibilidades de un plan B
- > Expectativas e hipótesis sobre una eventual intervención de los Estados Unidos
- > Conductas de otros actores armados (ELN, paramilitares) conducentes a un
- > posicionamiento frente al arranque del proceso Gobierno Farc
- Debilitamiento del apoyo político al manejo del proceso de paz por parte del Gobierno, como resultado de la crisis de un modelo de aproximación caracterizado por:
  - generosidad sin condiciones ni contraprestaciones
  - ausencia de estrategia compartida
  - apoyo inactivo de fuerzas políticas
  - agotamiento del papel de "llanero solitario" de Víctor G. Ricardo
- Presión pública para abandonar la tesis de "negociar en medio del conflicto"
- > Expectativas inciertas sobre la naturaleza y alcance de la agenda
- > Débil estructura de los consensos internos en las Farc, ELN y el establecimiento

Las apreciaciones señaladas en el esquema 2 sobre la valoración del estado actual del proceso no requieren de mayor constatación. Están en la percepción pública, como opinión generalizada entre amigos y críticos del Gobierno y como temas de debate y controversia entre analistas y observadores. Ahora bien, ¿cuáles son los fundamentos de algunas de esas valoraciones? ¿cuál es la evidencia que las apoya? ¿qué tan acentuadas están otras en la opinión? ¿cómo percibe esta opinión pública aspectos importantes como la debilidad de los consensos? Lo único que parece claro es la necesidad de un debate más profundo sobre los fundamentos y la significación de esas valoraciones de la opinión.

Por ahora las fundamentaciones nos remiten de nuevo a los estados de ánimo: para unos es el resultado de los desaciertos del Gobierno en la manera como hasta ahora ha conducido el proceso. No hay, por otra parte, mayores dudas sobre que el Gobierno y el alto comisionado no han sido afortunados en la manera de enfocar lo que se está construyendo. Es decir, el objetivo común, las relaciones de confianza y el cuadro de garantías. A su vez, los desaciertos se atribuyen a la arrogancia, a la improvidencia, a la ingenuidad y credulidad, según los calificativos más habituales de los críticos del Gobierno (calificativos no exentos de razón), así como a la poca transparencia de las Farc para enfrentar el proceso. Sin embargo, como han advertido diversos analistas, estas críticas no pueden caracterizarse justamente por su novedad. La mayoría de ellas ha sido esgrimida en otros procesos en el pasado. Betancur, Barco, Gaviria, Samper fueron en su momento igualmente calificados de exclusivistas, improvidentes, arrogantes o excesivamente generosos. También en esos gobiernos se produjeron fatigas prematuras, debilitamiento de los

apoyos políticos y nulos consensos internos y en algunos se esperó con impaciencia (o se puso en práctica) un plan B.

Por otra parte, para muchos, de estas valoraciones sobre el estado del proceso se desprende la conclusión de que el Gobierno carece de orientación y de estrategia. Esto también se ha dicho hasta la saciedad en procesos anteriores cuando se pusieron como telón de fondo de esas valoraciones la urgencia de los llamados hechos de paz sin que se hubiese especificado, por parte de la opinión, cuál debía ser la orientación y cuáles las estrategias correctas.

Ciertamente, todos los que apostamos a las soluciones políticas quisiéramos un manejo mucho más afortunado del proceso de paz, que valorara y recogiera las experiencias no solamente de procesos anteriores en el país, de más de década y media de aproximaciones con las Farc, sino también que se recogieran las experiencias internacionales y las elaboraciones académicas, analíticas y metodológicas, que abundan en la última década. También quisiéramos que al lado de la paciencia y la audacia que caracterizan al Gobierno, se pusiera también más humildad, más espíritu abierto al debate y más capacidad de rectificación. Aunque estos aspectos son importantes y pudieran mejorar las valoraciones de la opinión, el hecho es que las cuestiones valoradas nada dicen en una perspectiva sustantiva sobre el estado del proceso, ni sirven para fundamentar la percepción de que este proceso no va para ninguna parte o que ha llegado a una sinsalida.

Si como quedó dicho atrás no se pueden producir resultados en términos de hechos de paz justamente porque alrededor de estos hechos se están evaluando del lado de la guerrilla las perspectivas, costos, beneficios y posibilidades de una negociación, es apenas natural que las valoraciones estén caracterizadas por la ambigüedad y sitúen los hechos en un terreno brumoso que desde luego se parece a la ausencia de norte o a la ausencia de voluntad. Esto último puede ser cierto. Sin embargo, si definimos esa voluntad en términos de sus expresiones sustantivas, es decir, en términos del alcance de las concesiones de una y otra parte, también puede ser cierto que el tiempo de esa voluntad no ha llegado todavía y que—como se trata de la fase de acumulación de hechos críticos—esta situación brumosa y ambigua pudiera ser la situación del proceso por algún tiempo.

## Las estrategias de los actores: una cartografía

Como ya se mencionó, un proceso de paz como éste, que aparentemente pone en relación a dos actores, Gobierno-guerrilla, constituye en realidad un conjunto de negociaciones simultáneas en las que se superponen estrategias, se superponen agendas y se procesan agendas ocultas. Por ello, la mayoría de los enfoques sobre la resolución negociada de conflictos sugieren la elaboración de una cartografía de las partes y los temas, de modo que pueda captarse una dimensión más completa de los aspectos del proceso.

El esquema 3 intenta identificar las hipótesis más relevantes sobre las estrategias de los actores principales, es decir el Gobierno, la guerrilla, los paramilitares, la sociedad civil y la comunidad internacional. Tales estrategias no son necesariamente una descripción que corresponda en cada punto con la realidad, pero sí con las percepciones más generales de los analistas. Como se verá, en unos casos esas estrategias son ocultas pero comprensibles a la luz de

las conductas (guerrilla, paramilitares), otras se reconstruyen a partir de lo observable, puesto que no son intencionales (Gobierno, sociedad civil) y otras son explícitas y múltiples (comunidad internacional).

La identificación de las estrategias de los actores principales permite captar los ámbitos en que son necesarias las modificaciones y rectificaciones así como los procesos de aprendizaje y los elementos de adaptación en los que descansan realmente las posibilidades de una solución política negociada. Ese es el punto al que hay que atender en vez de concentrarse en las manifestaciones de las intenciones aparentes de las partes.

# Esquema 3 Percepción de las estrategias de los principales actores

# Modelo de negociación - Gobierno

- Enfasis en diplomacia por la paz
- > No simultaneidad de la negociación
- Asimetría del modelo gubernamental respecto de cada organización
- > (Farc ELN)
- > Construcción unilateral de confianza
- Monopolización y "conservatización"
- Pastranización
- > Ausencia de orientaciones estratégicas
- Improvisación, repentismo e incoherencia
- Nulo esfuerzo para la construcción de consensos

## Modelo de negociación-Farc

- Lentitud deliberada en los avances del proceso
- Insistir en una ley permanente de canje de prisioneros
- > Buscar estatus de beligerancia
- Resultados contra paramilitares como test de confianza
- Movimiento bolivariano como perspectiva estratégica

## Estrategia paramilitares

- Disputa de territorios mediante la imposición de la cultura del miedo
- Proyecto contrainsurgente de carácter privado
- Prioridad: ser reconocidos como actores políticos
- Búsqueda de un lugar en la mesa o en la agenda de negociación

# Estrategia sociedad civil

- Síndrome de Estocolmo colectivo
- Corrimiento de la frontera de la negociación
- > Protagonismo a-crítico
- Dilusión de la línea que separa la explicación de la justificación frente a los
- > actos violentos
- Insensibilización frente a principios y valores
- Nulo posicionamiento sobre temas sustantivos de la negociación
- Nula capacidad propositiva en términos de contenido de la negociación
- Movilización en función de la paz y secundariamente contra la violencia

# <u>Estrategia comunidad internacional - Estados</u> <u>Unidos</u>

- Desnarcotización progresiva de la agenda
- > Apoyo directo y explícito al proceso
- > Papel activo (mediador facilitador)
- Presión multilateral; Colombia como amenaza regional (tesis de las fronteras en
- guerra)
- > Presión directa a las partes
- Amenazas indirectas (bloqueo internacional, intervención, fuerza multilateral)
- > Acompañamiento del proceso de paz
- Enfasis en derechos humanos y derecho internacional humanitario
- Supervisión y vigilancia

Aunque no hay prácticamente puntos comunes en las estrategias de los actores, y algunas de ellas son básicamente equivocadas o desorientadas (Gobierno y sociedad civil) y otras tienen elementos ocultos que dificultan la comprensión (guerrilla y paramilitares) en tanto que la comunidad internacional tiene estrategias de objetivos múltiples, no hay ninguna que tenga como presupuesto que el proceso de paz carezca de posibilidades. Por paradójico que parezca, el presupuesto común es que hay un proceso en marcha, bueno o malo. Ello es obvio en el caso del Gobierno, de la sociedad civil y de la comunidad internacional, pero menos obvio en los otros actores.

Aunque parezca paradójica esta conclusión, bastaría analizar cada una de las estrategias en su detalle para advertir precisamente que no se trata de observar desde lejos lo que ocurre en la mesa (como si ocurrió en Caracas y Tlaxcala) sino de moverse en función de un posicionamiento en un proceso de paz que se percibe como activo. Este es quizás el síntoma más alentador de lo que ha venido ocurriendo hasta ahora y que pudiera ir configurando consensos mínimos comunes dependiendo de la capacidad de adaptación de los actores a las superposiciones de las estrategias.

Los modelos más habituales de negociación en efecto sugieren que hay dos tipos de negociación simultáneos en un proceso de paz: la negociación que se ha convenido en llamar horizontal, es decir la que está ocurriendo en la relación Gobierno-guerrilla y al mismo tiempo una negociación al interior de cada una de las partes, que se ha convenido en llamar vertical (para aludir al hecho de que esa negociación apunta a la construcción de consensos mínimos dentro de cada parte). Los movimientos simultáneos de los actores horizontales delimitan los espacios y los movimientos de cada uno de ellos en el plano vertical.<sup>3</sup> Sin embargo, la configuración de los consensos mínimos verticales condiciona la posibilidad de los acuerdos en el plano horizontal y es por tanto el nudo real del proceso de paz. Ese consenso no se ha configurado todavía en ninguno de los actores excepto al parecer en el caso de los paramilitares.

Que las estrategias no son convergentes es evidente. Que pudieran conducir a consensos mínimos en cada caso es posible. Que si eso ocurre se clarifica la orientación del proceso de paz es una conclusión de perogrullo. La cuestión fundamental sin embargo, es si estas estrategias pueden contribuir a la masa crítica de hechos positivos.

# ¿Avanza el proceso de paz?

Cuando se repasan los pocos hechos asociados al proceso de paz, no parece haber razones para ser optimistas. En efecto, la escasa presencia de elementos positivos y el cuadro dominante de los elementos negativos (la persistencia de acciones violentas de la insurgencia y de los paramilitares, los secuestros, la inflexibilidad de las Farc y su arrogancia, la desorientación del Gobierno y de la clase política) conducirían a conclusiones más bien pesimistas sobre el estado del proceso de paz y sobre sus pocas posibilidades. Esta conclusión, sin embargo, sería un tanto apresurada.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Esta aproximación es familiar en la teoría de juegos y es relevante en muchas teorías de la negociación. Véase Howard Raiffa, "*El arte y la ciencia de la negociación*," Fondo de Cultura Económica: México, 1995.

Si se compara la situación actual con la predominante en el pasado reciente, no sólo están los hechos, que aunque son escasos deben evaluarse con menos prevención. Si se mira desde la óptica de la comunidad internacional y de la sociedad civil, existen en primer lugar un nuevo contexto y nuevos espacios y actitudes que no pueden desestimarse. Desde el ángulo de la guerrilla, una observación atenta de su lenguaje y de sus conductas frente a la negociación, en unos pocos pero importantes aspectos, contrastan con sus expresiones anteriores. Desde el lado del Gobierno las cosas quizás no son mejores que en el pasado, pero el compromiso personal del presidente Pastrana con el tema contrasta claramente, y para bien, con gobiernos anteriores. Es preciso reconocer que hay más elementos positivos que en los 16 años anteriores, elementos que no significan mucho, por cierto, ni son suficientes para contrarrestar, de cara a las percepciones de la opinión, el pesimismo. Esos elementos nuevos y positivos (no todos resultantes de la relación Gobierno-guerrilla) se observan en el esquema 4.

# Esquema 4 Nuevos elementos de contexto en el proceso de paz

- Presencia internacional activa
- > Búsqueda (aún incierta) de un horizonte común
- Inicio de la construcción de consensos mínimos en la sociedad: temas, espacios y protagonistas
- Disminución del papel de lo militar y afirmación del terreno de lo político en la solución del conflicto
- Ligero desplazamiento (de la negociación y de las propuestas) desde lo procedimental a lo sustantivo
- > Reducción de la politización partidista en la discusión de opciones frente a la paz
- > Señales de apertura mutua (Gobierno-guerrilla) de espacios a la contraparte en la agenda

Pudiera pues concluirse que el proceso de paz está produciendo, aunque de manera limitada, algunos resultados en la dirección de configurar un contexto favorable alrededor del cual pudieran irse delineando definiciones sustantivas.

Los elementos identificados en el esquema 4 requieren de algunas consideraciones breves. En primer lugar hay que destacar que es la primera vez que el proceso de paz ha suscitado una mayor atención por parte de la comunidad internacional que antes se limitaba a la de observador. De hecho, hay una mayor expectativa y una presencia activa especialmente de los Estados Unidos. Esto puede interpretarse de muchas maneras, pero en todo caso afecta—en una dirección positiva hacia la paz—la conducta de los actores.

Por otra parte, elementos como la zona de distensión, así como la existencia de una agenda, y los esfuerzos de construcción de confianza entre las partes, demarcan un terreno de posibilidades de solución, que no se ha caracterizado ciertamente por producir hechos de paz pero que ha logrado mantenerse esencialmente en el terreno de lo político. El proceso en sí mismo, independientemente de sus resultados, ha facilitado hasta ahora la convergencia de esfuerzos de

muchos sectores sociales por encontrar un horizonte común, esfuerzo visible sobre todo en el último año. Quizás ese esfuerzo explique la todavía mayoritaria inclinación de la opinión por la solución política negociada aunque sean crecientes las voces de quienes abogan por una solución militar. Mantener la solución en el terreno de lo político, reduciendo el espacio del llamado Plan B, constituye sin duda uno de los logros principales del proceso, sin que ello signifique declinar el apoyo, también mayoritario, al fortalecimiento del Ejército.

Debe destacarse también que hoy existe una gran cantidad de grupos y organizaciones sociales y empresariales que están trabajando en la perspectiva de contribuir al desarrollo de la agenda en vez de concentrarse, como había ocurrido hasta ahora y con unas pocas excepciones, en propuestas de procedimiento. Ello implica una sociedad civil más activa que identifica como temas de reflexión y trabajo los contenidos mismos de la negociación. Por supuesto esto tiene como complemento, también positivo, la reducción del oportunismo político partidista en la búsqueda de opciones. Si alguna cosa le ha hecho daño al proceso de paz en Colombia es precisamente ese oportunismo partidista que atiborró el escenario de propuestas sobre procedimientos y soluciones lingüísticas, lo que produjo señales equívocas que en su momento bloquearon la discusión sobre los contenidos sustantivos de la negociación.

#### La trampa de negociar la violencia

Por otra parte, los *impasses* frecuentes, más allá de la manera como se han venido resolviendo, muestran señales que no pueden desestimarse. Las Farc han facilitado en ocasiones los movimientos del Gobierno en la negociación vertical (recuérdese el episodio del despeje indefinido cuando las Farc opinaron que el despeje no tenía que ser indefinido, contrario a lo que dijeron algunos representantes del Gobierno). Así mismo han moderado parcialmente el lenguaje maximalista y agresivo para dar paso, también en ocasiones, a un lenguaje transaccional al menos de los negociadores, que lejos de cobrar los errores del Gobierno a veces han facilitado las salidas. Ello puede deberse tanto a la necesidad de prolongar de mala fe la negociación para sus propios fines, como a una búsqueda sincera de alternativas.

Por último, la creciente movilización social contra la violencia -y no sólo a favor de la pazimplica una transformación cualitativa de los objetivos de la sociedad civil. Hechos como la condena a la violencia y la negativa al pago de secuestros reducen la eficacia de los actos violentos como objetivos negociables. Hasta ahora la llamada sociedad civil había caído en esa trampa, al reducir su mensaje a los llamamientos a la paz y al apresurarse a proponer la negociación de cada acto violento de la guerrilla o de los paramilitares. Este logro constituye sin duda el aporte más importante al desescalamiento del conflicto. En la medida en que un hecho violento suscite de inmediato un llamado a la negociación de ese hecho, convierte a la violencia por sí misma en negociable, la acrecienta y le hace un enorme daño a una solución política estable y de largo plazo.

Una anotación final: quizás serán muchos los lectores decepcionados después de la lectura de estas consideraciones. Aquí se ha intentado proponer una cartografía del proceso que facilite una aproximación más analítica que la de los estados de ánimo. Es muy pronto para saber si los puntos de referencia de esta configuración constituyen o no elementos importantes de la masa crítica de hechos positivos que precipiten una negociación. Quizás el mapa propuesto pueda

contribuir a modificar algunas orientaciones equivocadas, a moderar el pesimismo con que se mira el proceso y a reconsiderar el derrotismo con que miramos el futuro.

Siguiendo a Immanuel Wallerstein, hemos querido ser tan concretos como se puede ser en mitad de un remolino, quien a propósito de qué esperar del progreso ha escrito: "Esencialmente he dicho dos cosas sobre la vida en medio de un remolino. Primero, hay que saber hacia cual orilla quiere uno nadar. Segundo, hay que asegurarse de que los esfuerzos inmediatos parezcan llevarnos en esa dirección. Quien quiera mas precisión que esa no la encontrará, y seguramente se ahogará mientras la busca." No es chapoteando como se alcanza la orilla. Eso es lo único seguro.

<sup>4</sup>Immanuel Wallerstein "Después del liberalismo" Siglo XXI editores, Madrid, 1998, pág 268.

# La Sociedad Civil y el Proceso de Paz en Colombia

#### Ana Teresa Bernal

Lamentablemente, el asesinato de Jesús Antonio Bejarano, el 15 de Septiembre de 1999, invirtió bruscamente mi papel en este debate, que ha quedado irremediablemente trunco sin su brillantez polémica pero sobre todo sin su profundo conocimiento de la realidad colombiana y en especial de la historia de los procesos de paz. Desde aquí, también rendimos homenaje a la vida irreemplazable de "Chucho" Bejarano y a su valioso aporte a la paz de Colombia.

Me alegra reconocer en este hombre a uno de los más agudos críticos de quienes desde hace varios años nos hemos reclamado pertenecientes a la sociedad civil colombiana y defensores de su derecho a una participación más activa en la paz.

Y digo que me alegra porque en las últimas consideraciones de Bejarano sobre el proceso de paz en Colombia, 1 se encuentra un reconocimiento claro y positivo de la transformación cualitativa del papel de la sociedad civil, a la que ubica entre los actores principales del proceso de paz, lo cual testifica el carácter evolutivo de su pensamiento, presto a registrar avances en donde muchos sólo veían estancamiento. Basten dos citas de su artículo póstumo "¿Avanza Colombia hacia la Paz?":

"Hoy son muchos los grupos sociales, organizaciones sociales y empresariales, ONG, etc., que están trabajando para contribuir al desarrollo de la agenda, en vez de concentrarse como había ocurrido hasta ahora, y con unas pocas excepciones, en propuestas de procedimiento. Hoy hay una sociedad civil más activa que identifica como temas de reflexión y trabajo, los contenidos mismos de la negociación.

#### Y más adelante dice:

"...la creciente movilización social contra la violencia y no sólo los llamados por la paz, implican una transfonnación cualitativa de los objetivos de la sociedad civil. La condena a la violencia, la negativa a pago de secuestros, etc., reduce la eficacia de los actos violentos como objetivos negociables, trampa en la que había caído la sociedad civil que reducía su mensaje a los llamamientos a la paz y a propuestas apresuradas de negociación de cada acto violento de la guerrilla o de los paramilitares. Esto constituye sin duda el aporte más importante al desescalamiento del conflicto<sup>1</sup>.

En efecto, a pesar de las debilidades propias de una sociedad duramente golpeada por la violencia, el papel de la sociedad civil es cada vez más claro y su influencia más notoria.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Revista *Cambio*, 20 de septiembre de 1999.

En un proceso que en su parte más reciente comprende las dos últimas décadas, la sociedad civil colombiana ha ido tejiendo una red de articulaciones y de propuestas que van desde el desarrollo en general hasta los derechos humanos y la paz. El papel de las organizaciones de derechos humanos es más antiguo y mejor conocido hoy en todo el mundo, y ha logrado un reconocimiento creciente. Por su parte el papel de las organizaciones que trabajan por la paz es mucho más nuevo, pero ya cuenta también con un importante reconocimiento.

En la década de los 80, muchas iniciativas ciudadanas dispersas empezaron a confrontar la guerra y la violencia con métodos pacíficos, levantando la bandera del diálogo y de la concertación para proteger en alguna medida los derechos de la población civil, ajena al conflicto armado, y reuniendo para ello a las llamadas fuerzas vivas de la sociedad. Desde remotas veredas campesinas hasta las ciudades capitales, se fue creando un movimiento civilista independiente del Estado y de los partidos políticos, pero también de los grupos insurgentes, que reclamaba el fin de la guerra y la construcción de la paz integral, es decir, con justicia social. También los grupos guerrilleros que firmaron acuerdos de paz con el Gobierno aumentaron las voces ciudadanas favorables a una solución política, negociada del enfrentamiento armado.

Fue en la década de los 90 cuando todas estas iniciativas dispersas empezaron a construir redes de convergencia y a realizar acciones que habrían de contribuir a marcar nuevos rumbos para la paz. En 1993, y como respuesta a la declaratoria gubernamental de "guerra integral", nace la Red nacional de iniciativas por la paz y contra la guerra —REDEPAZ—, que, sobre la base de la nueva Constitución del 91, se propone desarrollar del Artículo 22 que consagra, la paz como derecho y como deber "de obligatorio cumplimiento," que a la postre habría de inspirar la creación del Consejo Nacional de Paz en 1998. En 1995, en pleno corazón de la violencia, en la rica y azotada región de Urabá, esta red de organismos de la sociedad civil celebra un gigantesco concierto por la paz, llamando la solidaridad nacional e internacional. En 1996, como antesala a la que habría de ser la más grande expresión de consenso nacional y participación ciudadana, se realiza el simbólico y eficaz Mandato de los Niños y las Niñas por la Paz, echando las bases de un movimiento infantil que dos años después fue nominado al Premio Nobel de Paz. En 1997, el mundo entero hace eco de la más millonaria votación por la paz en Colombia, los 10 millones de votos del Mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad, que se convierte en una exigencia irrefutable de solución negociada y de respeto al derecho humanitario por parte de los actores armados.

En 1998, realiza su primer plenario de instalación la *Asamblea permanente de la sociedad civil para la paz*, que reúne a cerca de 800 organizaciones e iniciativas, con el propósito central de contribuir a la formulación de una política permanente de paz, llevando a las negociaciones las propuestas sustantivas de la ciudadañia en todos los temas de la agenda, y con la tarea de fomentar en todos los espacios una cultura de paz y de transformación pacífica de los conflictos.

El Consejo Nacional de Paz, espacio institucional de interlocución directa entre el estado y la sociedad civil, recientemente creado y aún sin mayor desarrollo, busca crear una política permanente de paz para el Estado, más allá de los gobiernos de turno, pero su potencial quizá no ha sido suficientemente valorado por el actual Gobierno. No sólo su creación se debe a una iniciativa de la sociedad civil organizada—en concreto, la red nacional de iniciativas por la paz y

contra la guerra, redepaz—sino que su impulso y puesta en pleno funcionamiento es hoy una tarea urgente de un grupo importante de organizaciones sociales. Como delegada que soy por este Consejo al Comité Temático Nacional previsto para las negociaciones Gobierno-Farc, animaré audiencias públicas en todo el país para recoger las propuestas ciudadanas sobre todos los puntos de la agenda. Desde luego, nos cuidaremos mucho de darle la mayor fuerza vinculante a estas propuestas ciudadanas que serán estudiadas por la Mesa de Negociación.

Sin embargo, el avance institucional representado por el Consejo Nacional de Paz no es un hecho aislado sino que se enmarca, en ese largo y complejo de participación ciudadana que he reseñado ligeramente, a cuyo empuje debemos también los avances más recientes de nuestro proceso de paz. Baste mencionar un solo hecho: ningún observador imparcial puede negar que fue gracias a la influencia del *Mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad* (y a su inmediato antecesor el *Mandato de los Niños por la Paz*) con sus 13 millones de votos en 1996 y 1997, que se iniciaron procesos como las conversaciones con el ELN, y que le dieron a la política de paz del actual Gobierno un énfasis tan predominante. Como expresión de una voluntad mayoritaria hacia la solución política negociada, el *Mandato por la Paz* creó un clima favorable a la reiniciación del proceso de paz, a pesar de las voces que antes y después han reclamado una solución militar. Quienes entonces convocamos este impactante ejercicio de presión ciudadana, continuamos hoy en la brega por su desarrollo y cumplimiento, con una nueva propuesta de PACTO CIVIL POR LA PAZ, que sostenga y refuerce el consenso a favor de la solución política negociada, y nos prevenga de tentaciones militaristas.

Esta conciencia creciente de que tenemos un papel importante en la construcción de la paz nos ilumina también nuevos ámbitos de trabajo y nuevas posibilidades. Así por ejemplo, a raíz de la persistente y honda influencia que ha venido ejerciendo entre nosotros la obra y la presencia de Juan Pablo Lederach en materia de transformación de conflictos, ahora sabemos con claridad que como soporte al proceso de negociación, las organizaciones de la sociedad civil pueden servir de vasos comunicantes para la negociación horizontal y vertical que ha de construir los consensos en cada uno de los niveles de las partes en conflicto. Este tejido horizontal y vertical, formado por líderes y organizaciones, es una red de confianza y de apoyo sin la cual no hay proceso que resista las tensiones y rupturas propias de esa dinámica. En este campo, como en los demás, tenemos una firme voluntad de aprendizaje.

Como lo dejó consignado Bejarano en la cita de más arriba, hoy la sociedad civil colombiana ha asumido como tarea propia los contenidos mismos de las negociación, y esto desde múltiples escenarios entre los que se destacan la Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil y el Comité de Seguimiento del Mandato Ciudadano. Sus aportaciones ya van siendo visibles. Pero hay un anhelo de esta sociedad civil que incluso el propio Bejarano ha pasado por alto, y es el de convertirse ya no en un acompañante del proceso, sino antes bien en una tercera parte con fuerza decisoria en la negociación. Se trata sin duda de una utopía cuya atracción reclamamos para no quedarnos en el simple papel de espectadores más o menos impotentes del proceso. Y es que, en la visible precariedad de las legitimidades en juego (la del Gobierno y las instituciones, y la de los grupos guerrilleros), es posible y deseable mejorar el equilibrio de poderes dándole peso a una sociedad civil que tiene mucho que ganar o que perder en la negociación. Pues sin duda hay que reconstruir desde el fondo la legitimidad de un nuevo Estado postconflicto, verdaderamente

participativo y pluralista, como garantía de una paz duradera. Cuál sea la forma y cuáles los mecanismos para realizar este derecho lo iremos creando en el proceso mismo. Por ahora, no es poco haber alcanzado la influencia y la participación de que hemos hablado.

Pero, así como pretendemos ir más allá del acompañamiento, también queremos ir más allá de la negociación. Para muchas organizaciones de la sociedad civil es ya un consenso el concepto de "paz integral". Hemos acuñado este término para referinos a una paz que equivale a la vigencia de los derechos humanos, en su indivisibilidad y universalidad, y que por lo tanto, necesita pero no se agota en la solución política negociada del conflicto. En efecto, la paz que pueden producir los acuerdos entre las partes combatientes, es sólo una parte—aunque imprescindible—de la gran construcción de la paz que nos proponemos. No podemos ignorar que una buena parte de la violencia sociopolítica expresada en la guerra tiene su origen en las inequidades económicas, sociales y política de nuestro país. De ahí nuestra convicción en el trabajo de largo plazo que nos plantea la transformación global de la sociedad hacia una cultura para la paz y la convivencia, madura—como dijera un pensador nuestro—para comprender y manejar su conflictos creativamente.

Ahora bien, ¿qué pensamos nosotros de las amenazas directas e indirectas de una intervención militar extranjera en Colombia? Hace pocos días, durante la celebración multitudinaria de lo que en Colombia llamamos "Semana por la Paz," la Premio Nobel de Paz, Rigoberta Menchú, quien nos visitó al efecto, se sorprendía de encontrar a los colombianos tan poco alarmados por la armenaza de intervención, que en otros países es un rumor permanente y generalizado. Quizás los colombianos todavía no queremos darle crédito a una posibilidad tan indeseada por muchos, aunque anhelada por algunos. Nosotros creemos que una intervención militar seria un gran desastre para nuestro país, mucho más grande que el que ya padecemos. Toda la comunidad internacional debe dirigir sus esfuerzos a apoyar la solución política negociada en Colombia, como única vía digna para alcanzar por lo menos las condiciones de la paz. Algo completamente distinto será el momento en que una fuerza externa pueda servir de garante al cumplimiento de los acuerdos entre las partes, porque entonces se tratará de una cooperación positiva a favor de la paz, y no de una intervención para recrudecer y prolongar la guerra. Este es el sentido de los esfuerzos actuales hechos por muchas organizaciones sociales para atraer la solidaridad con Colombia de todos los países bolivarianos y de América, en primera instancia, pero también de toda la comunidad de naciones, en un Congreso que se llevará a cabo en el próximo mes de Diciembre en Colombia.

Por último, quisiera referirme a algunas de las percepciones que, según Jesús Antonio Bejarano, han tenido la opinión pública y los analistas de la sociedad civil colombiana en el proceso de paz.<sup>2</sup>

En primer lugar, se pone un interrogante al término mismo de "sociedad civil". No los cansaré con este largo debate entre quienes—como el propio Bejarano hace un tiempo—creían que la sociedad civil era apenas un invento de algunos sectores ansiosos de protagonismo, y quienes nos hemos empeñado en ganar un espacio autónomo para la participación en la discusión sobre la paz. En efecto, se ha tratado de un invento, pero en el sentido de una creación inédita para resolver problemas fundamentales como la pacificación y el desarrollo, mediante la

15

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ver pág. 7 de este documento.

búsqueda de la reconciliación y el cese de los antagonismos irreductibles. No se trata de simular nuevas representaciones de una sociedad profundamente dividida, sino de encontrar las causas comunes que eviten la polarización violenta y la guerra. Hoy, en medio de la crisis de legitimidad de las instituciones, surgen nuevas formas de expresión de las necesidades ciudadanas, recogidas en su pluralidad y diversidad por el término de sociedad civil. Otro aspecto crítico de esa percepción sobre la estrategia de la sociedad civil en el proceso de paz es el denominado "corrimiento de la frontera de la negociación." Con seguridad se refiere al célebre "Acuerdo de Puerta del Cielo" (Maguncia, Alemania, 1998), celebrado entre algunos representantes de sectores sociales y el grupo guerrillero ELN. Hay que reconocer aquí un auténtico error de buena voluntad. En algunos puntos el acuerdo contemplaba la cesación por parte del ELN de secuestros cometidos contra ciertas personas (mujeres embarazadas, niños, ancianos y enfermos), como una forma gradual de amortiguar el tremendo impacto de este delito en nuestra sociedad. Esto fue leído de inmediato por los analistas como una concesión inadmisible. Y creo que tienen razón, considerando las normas del derecho humanitario. No obstante, quienes sufren los embates de una enfermedad son quienes mejor pueden saber la importancia del alivio de la misma, así sea gradual, aunque lo más deseable sea siempre la curación definitiva. Esta lección ha sido aprehendida.

Un último aspecto al que quiero referirme es el de la movilización a favor del paz y no contra la violencia. Bejarano tiene razón: en los tiempos más recientes ha habido en Colombia una serie de grandes movilizaciones ciudadanas directamente dirigidas contra los asesinatos, los secuestros y las desapariciones forzadas. Sin embargo, en realidad desde siempre las movilizaciones alentadas por la sociedad civil, aunque privilegien e llamado a la paz por razones espirituales y políticas, han sido, movilizaciones contra la guerra y contra la violencia. No otra cosa demuestran por ejemplo las innumerables expresiones por el cese al fuego durante la semana por la paz 1999. Aquí el fuego es un símbolo de todas las violencias, aún las más privadas. Creo que hay una voluntad mayoritaria en Colombia que aspira a una cultura de convivencia, y esta es la esperanza de quienes trabajamos desde la orilla de la sociedad civil por la paz. El próximo 24 de Octubre el mundo vibrará al tenor de los millones de colombianos y colombianas que saldremos a las calles a poner en alto nuestra más intima convicción: *Vamos a lograr la paz!* apuesta más crucial de nuestra sociedad a las puertas de un siglo que deseamos radicalmente distinto para la humanidad.

# Diplomacia para la Paz de Colombia:

# Estructura, Logros, y Desafíos

#### Hans R. Blumenthal

Este artículo versa sobre la "Diplomacia para la Paz" colombiana, o sea, sobre el papel de la comunidad internacional tal como la asume el actual gobierno encabezado por el presidente Andrés Pastrana Arango.

Es obvio que los objetivos y el manejo de cualquier diplomacia—como expresión de la política exterior—depende íntimamente tanto de la política como de la estrategia interna. Hay un profundo nexo entre la política interna para la paz y la política exterior, en este caso, la llamada "diplomacia para la paz." En ese sentido, se puede afirmar que ninguna diplomacia puede lograr lo que la política doméstica es incapaz de materializar.

En Colombia se han conocido intentos de alcanzar la paz interna desde hace un poco más de 20 años. Efectivamente seis presidentes trataron de solucionar el conflicto interno colombiano. Ningún gobierno va a presentar su política como una política para la guerra, aunque ésta pudiera ser -en ciertos casos- la expresión correcta: es obvio, por tanto, que se presente como una "diplomacia para la paz."

# Diferentes tipos de "diplomacia para la paz"

En este contexto la "diplomacia para la paz", puede tener diferentes sentidos. Y Colombia no es la excepción. Veamos:

Durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se intentó una solución militar del conflicto interno. La diplomacia del presidente Turbay podría ser calificada como una "diplomacia para la paz forzosa."

En dos ocasiones, durante el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990), y luego en el gobierno de su sucesor el presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994), la política exterior trató de evitar influencias externas negativas para solucionar el conflicto interno: se usaron solamente medios internos. Por ende estos dos gobiernos llevaron a cabo una "diplomacia para la neutralización."

Tres gobiernos trataron una diplomacia para la paz negociada. Esto significa que trataron de solucionar el conflicto interno mediante la negociación política con los insurgentes.

Este era el caso del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) con cierto éxito en una primera fase pero sin éxito al final. Más adelante el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), no obtuvo éxito alguno.

Y probablemente con el perfil más alto en el caso de la actual administración del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Para este gobierno una "diplomacia para la neutralización" fue inaplicable dado que la internacionalización del conflicto ya había avanzado demasiado como para poder neutralizar la incidencia de factores o actores en el enfrentamiento interno. Una diplomacia por la pacificación forzosa también era impracticable: primero, por el Mandato por la Paz de octubre de 1997 con 10 millones de votos en favor de una paz negociada, y segundo, por la alta participación electoral para la votación presidencial de junio 1998, la más alta en la historia de Colombia. Estos dos hechos exigían una superación del conflicto por medios pacíficos, por la vía negociada.

# La estrategia de paz interna: el "Plan Colombia"

Debe insistirse en que la estructura de una diplomacia de la paz depende necesariamente de la estrategia interna para llegar a la paz.

¿Cuáles fueron y cuáles son los elementos centrales de la estrategia interna?

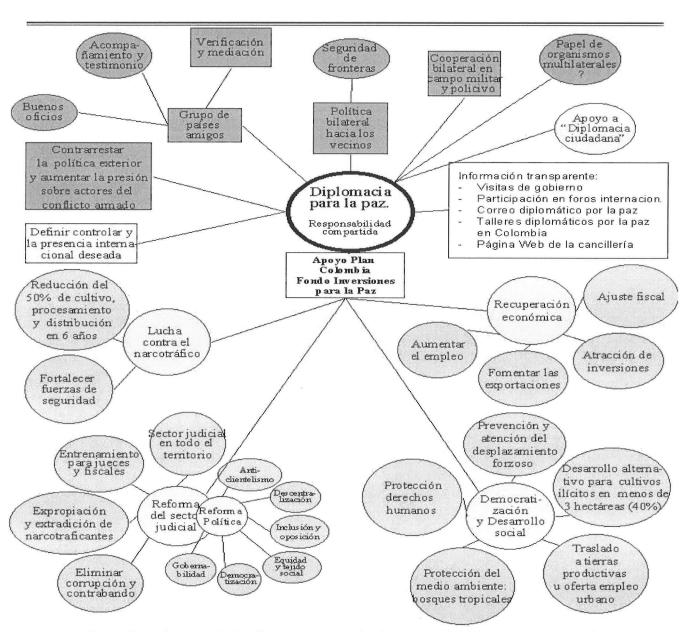
Durante el primer año de la Administración Pastrana en todos los documentos del gobierno se encontraron los siguientes cinco elementos centrales de la estrategia de una paz negociada en la guerra. Son los siguientes:

*Primero* la recuperación económica pues Colombia vive la peor recesión económica desde hace 60 años.

Segundo una reforma política para lograr una mayor gobernabilidad, mediante la democratización, la equidad, la inclusión y la descentralización del país, para así fortalecer la legitimidad del gobierno.

Tercero el objetivo de una mejor protección de los derechos humanos, con la humanización del conflicto armado, la lucha contra los paramilitares y especialmente una política de prevención y atención al desplazamiento forzoso.

Cuarto elemento—lógicamente como un punto central—fue la lucha antidrogas que comprende, a un lado, un programa de sustitución de cultivos ilícitos, y, al otro, la lucha directa contra el narcotráfico, sus rutas, sus mercados y sus ganancias.



Ningún plan resiste el primer contacto con el enemigo (Chausewitz)

Como último y *quinto* elemento se mencionó la protección del medio ambiente, directamente ligado con el tema de los cultivos ilícitos, y colateralmente con los programas de sustitución.

El denominado "Plan Colombia" sustentado por el presidente Pastrana ante el gobierno de Washington y presentando en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York en octubre de 1999, reagrupa, retitula y cambia parcialmente estos elementos. Hace algunas precisiones: recuperación económica con ajustes fiscales, incentivos para las inversiones, duplicación de las exportaciones, y en especial un programa para aumentar el empleo, son el centro de la estrategia. Conjuntamente con la lucha contra el narcotráfico, se incluye un programa para fortalecer las fuerzas de seguridad, tanto las fuerzas amadas como la policía nacional a fin de reducir el cultivo y el procesamiento y la distribución de la droga en un 50% en seis años.

Los otros dos elementos son: una reforma del sector judicial para que haga presencia en todo el territorio, y haga posible la expropiación y extradición de narcotraficantes, la reducción de la corrupción y del contrabando.

La reforma política ya no aparece, probablemente porque los intentos de reforma política en el primer año no tuvieron mayor éxito. El cuarto elemento se denomina en el "Plan Colombia" democratización y desarrollo social. Allí están previstos programas para la prevención y atención del desplazamiento forzoso. Este último es un gran problema para Colombia, pues se estiman entre un 1'300.000 y 1'700.000 los desplazados. Según estas cifras Colombia tendría el segundo o tercer lugar mundial después de Sudán y Angola en materia de desplazamiento interno forzado. En este punto también está previsto un programa bastante detallado para el desarrollo alternativo frente a los cultivos ilícitos, la protección del medio ambiente en este contexto, y diferentes programas para la protección de los derechos humanos.

# Elementos y estructura de la "diplomacia para la paz"

Los anteriores los fundamentos que permiten concebir la "diplomacia para la paz". Punto de partida es el principio de la responsabilidad compartida, lo que significa que no solamente Colombia es responsable por todos sus dramas, sino también otros países tienen su responsabilidad, por lo cual tendrían que responder.

La filosofía de la responsabilidad compartida se basa en el hecho de que el conflicto armado en Colombia está directamente relacionado con temas que preocupan hoy a la comunidad internacional como son los derechos humanos, los cultivos ilícitos y la preservación del medio ambiente.

Así las cosas la "Diplomacia para la Paz" colombiana tienen dos ejes centrales:

1) La información transparente a la Comunidad Internacional sobre lo que pasa en Colombia con relación a los intentos y esfuerzos para llegar a la paz, mediante visitas de gobierno, participación en foros, talleres diplomáticos para la paz en Colombia, una página en la red, un correo diplomático y muchos otras actividades.

Este es en cierto sentido un gran cambio en comparación con los enfoques de la precedente diplomacia colombiana la cual muchas veces tuvo la tentación de considerar el problema colombiano únicamente como un problema de Colombia, hasta la casi negación del conflicto.

2) La búsqueda de apoyo financiero y técnico para los diferentes programas internos que estructuran el "Plan Colombia", acompañamiento necesario para llevar a Colombia hacia el desarrollo sustentable tal como se explicó más atrás.

Además de éstos dos ejes centrales de la "diplomacia para la paz" se encuentran otros elementos:

- La política bilateral hacia los vecinos: Colombia insiste en que una política bilateral puede ser para el país mucho más eficaz que la acción colectiva de los países vecinos. Una acción colectiva además podría dificultar el desarrollo de las negociaciones. Esta política bilateral se refiere tanto a la seguridad de fronteras, como a la cooperación en el campo militar y policivo.
- Sabiendo que el papel de la Comunidad Internacional es vital para el éxito del proceso, se quiere involucrar a la comunidad internacional a través de la conformación de un grupo de países amigos. Aún no está muy claro cual sería el papel de este grupo: un papel de buenos oficios, un papel de acompañamiento y testimonio del proceso o un papel de verificación y mediación en el sentido verdadero de la palabra.
- Otro elemento es el intento diplomático de contrarrestar la política exterior de la insurgencia y también –habría que anotar de los paramilitares-, para lograr que la Comunidad Internacional aumente la presión sobre estos actores del conflicto armado.

En Colombia hay muchas voces que exigen que la "diplomacia para la paz" sea más eficaz en la definición y el control de la prudencia internacional deseada o indeseada.

Los *impasses* con el país vecino de Venezuela y su presidente Hugo Chavéz Frías, muestran que la falta de definición de la presencia internacional deseada, puede llevar a acciones contraproducentes, y a su vez la definición reduce factores posibles potenciales de conflicto.

Algunos colombianos exigen también un apoyo mucho más activo a una denominada diplomacia ciudadana que consistiría en la movilización de las organizaciones de la sociedad civil y de personalidades destacadas en las artes, cultura, la ciencia, la educación, etc., para dar a la

comunidad internacional el mensaje claro que la búsqueda de la paz en Colombia es genuina y decidida. Así de incrementar la oferta de una mayor y más veraz información sobre el país, los actores de esta diplomacia podrían -desde sus diferentes perspectivas- brindar al exterior la certeza de lo que pretenden y defienden: la democracia, la paz y el cambio.

La diplomacia colombiana se encuentra todavía buscando definiciones frente al papel de los organismos multilaterales, especialmente de la ONU. Es probable que aún no se ha llegado al momento de una mayor asistencia de la ONU, pero lo más prudente es no esperar milagros. Si no se logrará de manera rápida la solución del conflicto interno es previsible que la ONU va -en pocos años- a lograr un papel preponderante en la vida colombiana.

# Logros de la "diplomacia para la paz colombiana"

Sin duda Colombia ha superado los problemas de aislamiento internacional que sufrió durante la administración del presidente Ernesto Samper Pizano.

Un logro indirecto es que el discurso de las diferentes entidades, instituciones y autoridades colombianas hacia el exterior, se ha unificado. Aunque con ciertas dubitaciones se emite un mensaje: queremos y necesitamos una solución negociada del conflicto.

Se ha logrado un apoyo político general de la comunidad internacional al proceso de negociación de paz. Son evidentes ciertas reservas tácitas, o algunas explícitas como en el caso de sectores del Congreso estadinense, pero en lo fundamental se apoya el camino o el intento de una solución negociada.

Habría también un cambio en el enfoque sobre el problema en el país. En Colombia ya casi nadie niega el conflicto armado ante la Comunidad Internacional. Se presenta hoy en día de manera mucho más activa la situación real como reflejo -sin duda- del aumento de la credibilidad en las autoridades colombianas.

En la Comunidad Internacional se entiende -poco a poco- que Colombia no es simplemente un país de narcotraficantes, sino que lo dominante es el conflicto armado, y que sin la solución del conflicto armado no se va a solucionar el problema del cultivo y del tráfico de drogas. En ese sentido se "desnarcotizó" de forma progresiva la agenda internacional del país.

También se entendió la estrecha relación del fenómeno complejo de derechos humanos, preservación y recuperación del medio ambiente, y de cultivo y tráfico de drogas, con la solución del conflicto armado. Efectivamente, la Comunidad Internacional entendió mejor que la solución de conflicto armado es condición *sine qua non* para la solución de los otros graves problemas que aquejan a Colombia.

Se logró también una reducción en la credibilidad internacional del discurso y de la política exterior de la guerrilla tanto de las FARC como del ELN.

Se evitó, hasta ahora, lo que definitivamente es un logro, la conformación de una especie de "cordón sanitario" de los países vecinos alrededor de Colombia, y finalmente se logró—con algunas incertidumbres—un cierto apoyo económico al Fondo de Inversiones para la Paz para dar soporte financiero al "Plan Colombia", o sea, a los programas que el gobierno diseña para lograr la paz.

# Desafíos de la "diplomacia para la paz"

Al otro lado también se encuentran muchas críticas. La mayoría de las críticas en Colombia no se refieren directamente a la "diplomacia para la paz" sino más bien al manejo interno del proceso de paz.

Con referencia estricta a la "diplomacia para la paz" hay varios desafíos para el gobierno colombiano:

Es obviamente necesario un manejo más claro y con mayor tecnicidad en términos de planificación y de previsión de contingencias para evitar la improvisación y ganar más credibilidad tanto en el manejo del proceso interno como en la "diplomacia para la paz".

Muchos colombianos y también actores de otros países exigen del gobierno una estrategia coherente que hasta ahora parece hace falta. Es más: no solamente una estrategia coherente sino una estrategia de Estado, esto es, acordada entre el gobierno en ejercicio con amplios sectores de la sociedad, de la oposición, las iglesias, lógicamente la fuerza pública, sectores de la sociedad civil, para garantizar un consenso sólido y capaz de incorporar el conjunto de todos los intereses nacionales.

Es necesario también que se defina la forma de concretar la presencia internacional: si se plantea como grupo de acompañamiento, o de verificación, o de mediación, o de facilitación, esto requiere una precisión. Hasta ahora se han conocido muchos cambios y ninguna definición final.

También se hace necesario definir con claridad la presencia internacional de los países vecinos en la solución del conflicto armado de Colombia.

Actualmente hacen presencia factores externos indeseados que producen efectos caóticos por una falta de definición por parte de Colombia.

## Europa: la gran ausente

La "diplomacia de paz" de Colombia hasta ahora esta claramente orientada hacia los Estados Unidos. Europa no parece: es la gran ausente. Esta realidad se puede explicar en que América Latina no está dentro de las prioridades internacionales de la Unión Europea, menos después del fin del conflicto entre el Este y el Oeste, y de las tareas de la apertura hacia los países centro-europeos.

Pero es preciso resaltar que falta también una política definida hacia Europa y otros sectores de la Comunidad Internacional. Pareciera como si solo hubiese una política hacia los Estados Unidos, que es sin duda el aliado o socio más importante para Colombia. Pero no se debe olvidar que también existen otros.

América Latina no está dentro de las prioridades internacionales de la Unión Europea –UE-.

La UE considera más conveniente un tratamiento por subregiones, a saber: MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones -CAN-, Mercado Común Centroamericano. Su principal interés económico es el MERCOSUR y México. En este último caso el interés se explica por el peso económico que Europa perdió en México frente a Canadá y los Estados Unidos en virtud del Tratado de Libre Comercio –TLC o NAFTA-.

La UE tiene cierto interés político en Venezuela, en el Paraguay (por su efecto dañino en la dinámica del MERCOSUR), y en Colombia (por el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico).

El proceso de paz de Colombia está considerado en los países de la Unión Europea como una lejana expectativa y sin disposición interna para los necesarios cambios políticos y sociales.

Para abrir un espacio y conseguir apoyo económico y político la "diplomacia para la paz" colombiana debe ser muy activa en Europa.

*Primero*, debe tomar la iniciativa para pedir la cooperación y no esperar que ofertas las vengan de Europa. *Segundo*, se debe hacer muy pronto para que no se cierren más aún las puertas. *Tercero*, esta iniciativa debe ser muy explícita, se deben presentar proyectos y propuestas muy concretas evitando las formulaciones genéricas. Hasta ahora la diplomacia colombiana se contenta con apoyos generales como por ejemplo el apoyo general del canciller Schroeder y de otros jefes de Estado en el Encuentro de Río.

Colombia recibiría un buen consejo si evitará el ejemplo de Perú y Ecuador. Estos dos países llegaron a tocar las puertas de la Unión Europea para pedir una ayuda de 3.5 mil millones de dólares, después de haber firmado la paz en presencia de representantes de los Estados Unidos.

Por ende la diplomacia colombiana tendría que involucrar en el plano político a los países de la Unión Europea y no solo en lo económico. Por ejemplo, tendrían que solicitar fuesen parte del grupo de acompañamiento o de verificación, o buscar otras formas de involucramiento político activo.

No sería útil -sino tal vez perjudicial- si el único apoyo internacional proviniese de los Estados Unidos. Tal como sucedió en el proceso de paz centroamericano corresponde también a los países de la Unión Europea, y al Japón, comprometerse con los esfuerzos colombianos. "Responsabilidad compartida" es un lema orientador de la "diplomacia para la paz" colombiana.

En conclusión, el apoyo de la Comunidad Internacional no es sólo deseable, en realidad es la *conditio sine qua non* para finalizar, un día, el drama colombiano.

# La Paz en Colombia: Perspectivas Futuras

#### Augusto Ramírez-Ocampo

## La Estrategia de Paz

A diferencia de muchos analistas juzgo que el Presidente Pastrana tiene desde el comienzo de su mandato, una sólida estrategia para la paz que esta adecuadamente descrita en el documento de "Una Política de Paz para el Cambio" que contiene, en 20 puntos, los lineamientos generales, sus objetivos, metas y algunos procedimientos.

Naturalmente su ejecución ha tenido serios tropiezos que muchos atribuyen a inexperiencia, ligereza y falta de una táctica debidamente estudiada y preestablecida, lo cual le ha hecho perder la iniciativa tanto frente a las FARC como a ELN.

El proceso de armar la negociación después de tomar la valiente y audaz decisión de crear la "zona de distensión" en cinco municipios de la región amazónica, ha sido muy difícil porque existe una contraparte con la cual hay que llegar a acuerdos. A diferencia del proceso de señalamiento de la estrategia en el cual, básicamente, se recogieron los consensos que se fueron produciendo dentro del país.

Adicionalmente la negociación ha adolecido de numerosas ambigüedades y, las pocas veces que se escribieron los acuerdos alcanzados, se prestaron a equívocos e interpretaciones parcializadas, muy en particular en el señalamiento de las normas de comportamiento que regirían dentro de la zona de distensión y su correspondiente verificación. Esta circunstancia ha sido una de las causas de mayores atrasos, mal entendidos y desconfianzas que han caracterizado, a partir de octubre del año pasado, las relaciones entre el Gobierno y las FARC.

La asimetría en el tratamiento del proceso de paz con los demás actores de la guerra, en especial con el ELN, ha sido también responsable del estancamiento en que hoy se encuentra dicho proceso después de que el Gobierno anterior, con el apoyo de la Comisión de Conciliación Nacional, había suscrito el llamado "Pre-Acuerdo del Palacio de Viana" y que la sociedad civil había formalizado el acuerdo de poner en funcionamiento una Convención Nacional con participación del Gobierno pero con un papel protagónico para los Representantes de Gremios, Sindicatos, Iglesias, Partidos Políticos, Sectores Sociales, Académicos, raciales etc.

Esto unido a los actos terroristas y a los secuestros masivos realizados por el ELN han paralizado también las conversaciones con esta agrupación subversiva mientras que con el EPL, a raíz de la liberación del Obispo de Tibú, surge la oportunidad de establecer una seria negociación de paz.

Mucho se ha trabajado con el fin de descongelar la situación, que últimamente se ha tensionado aún más por la discusión en torno al viaje del Presidente Pastrana a los Estados Unidos y por la ambigüedad como fue definida "la Comisión de Acompañamiento Internacional que serviría para verificar los problemas que puedan presentarse", lo cual inicialmente dio pie para que el Gobierno la interpretara como una Comisión Verificadora de la zona de distensión y la guerrilla como una simple comisión de acompañamiento. Esta discordia ha culminado en una "suspensión indefinida de la negociación" porque ahora las FARC rechazan también la Comisión de Acompañamiento, a pesar de que el Gobierno echó pie atrás en la verificación y terminó aceptando la interpretación de la guerrilla como consecuencia de las consultas que sobre el particular adelantó el Presidente Pastrana entre distintos sectores de la opinión pública.

La Comisión de Conciliación Nacional y otros miembros de la Sociedad Civil por su parte han sugerido que "el impase" pueda resolverse iniciando el diálogo sin la designación de dicho ente, pero comenzando por los puntos dos y nueve de la agenda ya convenida, o sea los que se refieren al respeto de los Derechos Humano y al Derecho Internacional Humanitario para que, una vez existan compromisos formales, entonces si puedan designarse las personas que verifiquen su cumplimiento, no tan solo en la zona de distensión, sino en todos aquellos lugares donde ocurran confrontaciones.

Simultáneamente la llamada Comisión Cívico Política, de la cual también fórmo parte, ha venido trabajando en la descongelación de las negociaciones con el ELN sobre la base de la liberación de los secuestrados producto de acciones terroristas masivas para que, simultáneamente, se puedan reiniciar las negociaciones entre el Gobierno y el ELN y la Convención Nacional pactada entre la Sociedad Civil y esa organización subversiva.

#### El Narcotráfico

Es indudable que el gran combustible de la guerra en Colombia es el narcotráfico porque es la mayor fuente de financiación de las acciones tanto de la subversión como de las autodefensas o paramilitares. Su objetivo es obvio, ya que su negocio próspera en la medida en que no haya Estado con capacidad de reprimir su negocio ilícito donde florecen los cultivos de coca y amapola y donde se establecen los laboratorios que los transforman en cacaína y heroína.

Por eso la geografía del narcotrafico coincide, casi simétricamente, con la geografía de la confrontación armada y las características selváticas, aisladas y algunas veces inaccesibles demuestran que, para poder erradicar el infame negocio, hay que alcanzar la paz para que el estado ocupe, con su orden jurídico, todo el territorio de la nación.

De ahí también que sea necesario entender la diferencia entre los narcotraficantes y los guerrilleros que, evidentemente se lucran del negocio a base de exacciones y peajes pero como un expediente para financiar sus actividades ilícitas.

Precisamente por ello a los subversivos el Gobierno Nacional les ha reconocido el estatuto político que ordena la ley para poder adelantar negociaciones, mientras que, categóricamente, ha declarado que con los narcotraficantes no puede haber ninguna clase de negociación.

Hay que comprender también que las actitudes que tienen los campesinos de esas zonas marginadas radica en enrolarse en la guerrilla para poder sobrevivir, o irse a trabajar de "raspachines" a los cultivos ilícitos. Esto ha creado una evidente solidaridad entre ese grupo humano y la subversión y es, probablemente el único sector de la población que, en ocasiones, ha respaldado a la subversión, bien por interés personal o por la obligación que les imponen los comandantes para protestar contra cualquier acción que tienda a controlarlos. Las únicas movilizaciones multitudinarias eficaces de la guerrilla han sido por esta razón, mientras el país, según se evidencia por las encuestas repudia en un 96% la acción de los grupos armados, lo cual demuestra que no han podido, a pesar de los largos años de lucha, construir una base política y popular estable .

A esto debe añadirse el rotundo fracaso de las fumigaciones indiscriminadas que comenzaron en 1985 cuando se cultivaban en Colombia solamente 8.500 hectáreas de marihuana y que, desde esa fecha hasta ahora se han fumigado cerca de 200 mil hectáreas. Mientras que por contraste, Colombia figura hoy como el mayor productor de hoja de coca, por encima del Perú y Bolivia, y como el mayor cultivador de amapola de este lado del Atlántico.

El área sobrepasa ahora las 100.000 hectáreas de narcocultivos que se llevan a cabo, en su mayor parte por pequeños cultivadores. Por ejemplo en el Guaviare hay más de 10.000 hectáreas con promedio de 1.5 hectáreas por cada campesino. Lo cual demuestra que los narcocultivos deben tratarse no solo como un problema generador de violencia sino también como un serio problema social. Fumigar los minifundios es una barbaridad.

Además se esta ocasionando con la fumigación un irreparable daño ecológico que se expresa de dos maneras: La primera, por la devastación de la vegetación de la zona alto-Andina, rica en la producción de las aguas interiores de Colombia, muy propensa a la erosión y de la selva húmeda tropical de la amazonia y de la zona del pacífico, así como en algunos lugares del pie de monte de la cordillera oriental. La segunda porque, en la medida en que se adelanta la fumigación, se ensancha la frontera agrícola en áreas que deberían ser reservadas o bien para mantener la vegetación original o bien para cultivos piadosos con la naturaleza.

Hay que repensar en serio el combate contra los narcotraficantes en un país productor como Colombia, llevando a cabo simultáneamente con el proceso de paz, una agresiva campaña de cultivos alternativos que protejan la naturaleza como la reforestación, la palma de aceite, el caucho, los palmitos o los frutales de la selva, que den ocupación estable y bien remunerada y establezcan verdaderas opciones para los martirizados campesinos condenados a la guerrilla o a la narco producción.

#### El Efecto Económico de la Guerra

El crecimiento económico de Colombia fue siempre positivo aún durante la llamada década perdida, de los años 80s en que solo Chile y Colombia crecieron en forma constante, pero finalmente se ha visto deprimido por el efecto de la guerra. El país ha tenido que destinar cerca del 20% de sus presupuestos anuales a combatirla y las distintas evaluaciones que se han hecho calculan que el PIB se esta resintiendo anualmente entre el 3 y 5% como corolario de su influjo malsano. Durante el primer semestre de este año el decrecimiento bordeó el 7% del PIB.

Sin embargo, en estas cifras no aparecen reflejados algunos fenómenos difíciles de cuantificar como por ejemplo la disminución de la tasa de inversión, la migración masiva de profesionales, la caída de la inversión extranjera etc.

La competitividad del país con una industria ligera líder en el Grupo Andino y con enormes posibilidades agropecuarias por su abundancia en aguas y por la variedad de sus pisos térmicos, ha pasado de exportador a importar 6 millones de toneladas de alimentos. El abandono de los campos por el desplazamiento forzado que se estima para los últimos 10 años en más de 1 millón de personas ha terminado por arruinar uno de los sectores más prósperos de su economía.

Aún el sector de la minería y de los hidrocarburos que tiene enorme potencial a también decaído bastante y la proyección indica que en otros 5 años de exportar 500 mil barriles diarios de petróleo se pasará a ser importadores netos de aceites y gasolina.

Por primera vez el país no creció durante el segundo semestre del año pasado y todo indica que el país decrecerá en 1999.

# Una respuesta Integral: El Plan Colombia

Es bien claro que los índices generales de la violencia y de la impunidad en Colombia no se deben únicamente a la confrontación armada, aunque esta sea el más grave de los factores que la promueven.

Durante los últimos 5 años Colombia ha mantenido una tasa de homicidios que es la segunda más alta del hemisferio, que excede en varias veces la de países semejantes y en cerca de 30 veces la de los países desarrollados. De los 24 mil homicidios anuales solamente entre el 10 y el 13% son atribuibles directamente al conflicto armado, aunque naturalmente la incidencia de esta ha exacerbado los demás componentes.

Por consiguiente no se puede incurrir en la ingenuidad de pensar que todas estas situaciones de violencia y miseria vayan a liquidarse con la sola firma de un tratado de paz entre los actuales combatientes. Por ello, el Presidente Pastrana ha tenido tanta razón al presentar una estrategia integrada para procurar la solución de los distintos componentes que mantienen en vilo

la estabilidad y aún la viabilidad de la segunda democracia más antigua y más perdurable de todo el hemisferio.

Cuando inicialmente concebimos el Fondo de Inversión para la Paz, inspirado en buena medida por el Plan Especial de Cooperación para América Central, la propuesta presentada al Gobierno Nacional por un grupo de Expertos patrocinados por el BID que tuve el honor de coordinar, estaba calculada en la suma de 3.600 millones de dólares para un período de 4 años y se orientaba especialmente a atender cuatro frentes: 1) que sirviera para financiar los compromisos que surgieran de la mesa de negociación; 2) para ampliar o reconstruir la infraestructura golpeada por la guerra en particular la de los cascos urbanos de más de 70 Municipios destruidos por la insurgencia; 3) establecer, un masivo programa de desarrollo alternativo para erradicar de manera permanente los narcocultivos; y 4). atender las duras necesidades de las personas desplazadas.

La ventaja del nuevo planteamiento es que toma todos los aspectos del problema y por lo tanto incluye también la reactivación económica, con énfasis en el empleo; la inversión social; el fortalecimiento de las fuerzas armadas; la recuperación de la justicia, incluyendo importantes recursos para el combate contra la impunidad y para la construcción de lugares de reclusión y, por supuesto mantiene los cuatro ingredientes del Fondo de Inversión para la Paz -FIP-.

Ahora el Plan Colombia tendrá un costo para los próximo tres años de 7.500 millones de dólares de los cuales el 55% será aportado por Colombia y, el resto se espera poder financiarlo con créditos y aportes de la comunidad internacional.

Esta estrategia integral debe contribuir decisivamente al Desarrollo Humano Sostenible y al apoyo del poder local porque, en realidad el verdadero Plan A contra la violencia debe consistir en un programa de desarrollo sostenible con amplio contenido social.

# La recuperación de la legitimidad

El Estado colombiano esta obligado, para que el proceso de paz avance, a modificar la actual correlación de fuerzas en su sentido más amplio, o sea no solamente la que se refiere al aspecto militar que, es también de mucha importancia porque finalmente lo que ocurre en el campo de batalla influye de manera determinante en la mesa de negociación.

Pero se trata también que el Estado tenga presencia activa y benéfica en apoyo de cada una de las comunidades colombianas y de sus programas de servicios y de progreso.

Se trata que otra vez cada uno de los Municipios cuente con las autoridades respectivas empezando por sus Alcaldes y sus Fuerzas de Policía.

Se trata de que el Estado al actuar no incurra en arbitrariedades, y someta a la ley a quienes quieren aplicar la justicia por su propia mano.

Se trata que los agentes del Estado, al procurar la aplicación de la ley, no incurran en arbitrariedades ni en violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, sino por el contrario que la acción gubernamental implique la protección de los mismos.

La legitimidad del Estado y de sus autoridades reposará entonces en el ejercicio ordenado, tranquilo y recto del poder, con la recuperación del monopolio de la fuerza, de una manera que haga contraste con las prácticas de la subversión y del paramilitarismo que han degradado gravemente la guerra con masacres, homicidios fuera de combate, actos terroristas, secuestros, extorsiones, ataques a la población civil, atentados contra los bienes públicos y régimen de terror aplicando la llamada justicia revolucionaria, con ejecuciones sin fórmula de juicio donde tienen algún control sobre las poblaciones.

La legitimidad del Estado reposa en aplicar su autoridad con apego estricto al Estado de derecho que es, finalmente, lo que se trata de defender.

## La Negociación de la Paz

La experiencia en América Central índica que los procesos de negociación de la paz pueden ser muy largos. En El Salvador desde la primera reunión entre el FMLN y el Presidente Duarte auspiciada por el Grupo de Contadora, y hasta la firma de los Acuerdos de Tlatelolco transcurrieron 7 años y en Guatemala a partir de la primera reunión de la URNG con el Presidente Vinicio Cerezo, hasta la firma de los acuerdos en su capital, transcurrieron 10 años.

Que nadie se extrañe entonces que el proceso colombiano, de mucha mayor dificultad, y antigüedad y con una guerrilla autárquica, que no depende de ningún apoyo externo para sobrevivir, pueda también ser demorado y lleno de alternativas y viceversas.

Asimismo las múltiples experiencias recientes en la solución de los conflictos armados internos enseñan que ningún proceso es igual a otro y que, por lo tanto, hay que hacer un diseño especial en cada caso.

Las condiciones geopolíticas de Colombia son singulares: un territorio de 1.200.000 kilómetros cuadrados de tierra y 900 mil kilómetros de mar, con 40 millones de habitantes y fronteras con 13 países de nuestro hemisferio, en la cuál más de la mitad de su geografía esta por descubrir, es natural que una guerrilla que lleva 37 años de lucha, encuentre condiciones para sobrevivir indefinidamente y hace en la práctica imposible una victoria militar aplastante.

De otro lado, a pesar de las muchas debilidades institucionales el país ha demostrado, aún en los momentos de máxima dificultad y con gobiernos carentes de legitimidad, duramente cuestionados por la opinión pública nacional e internacional, que no ha sido vencido por las arremetidas guerrilleras. Por el contrario Colombia, es una de las democracias más antiguas del continente y sus instituciones solo han sucumbido temporalmente en dos breves interrupciones

por golpes militares, una hace 156 años que duro un año y la otra hace 56 años que duro menos 4 años.

Podría decirse que en Colombia existe más que un empate militar, un empate estratégico, en que ninguna de las partes podrá alcanzar el objetivo de liquidar al contrario y por lo tanto ya es tiempo de encontrar una solución política negociada.

El país ha venido edificando un consenso sobre esta solución trabajosamente. Pero sin hipérbole puede afirmarse que este es uno de los grandes consensos nacionales, aunque las dificultades enormes para dar comienzo efectivo a la negociación convocan al pesimismo tanto a escala nacional como internacional pues no se entienden las profundas dificultades que deben superarse.

Por eso la norma invariable para el éxito de una negociación de esta clase estriba en la perseverancia. Muchas veces he afirmado que la ciencia de la paz es la paciencia y por lo tanto hay que estar preparados para no levantarse de la Mesa de Negociación bajo ninguna circunstancia aunque aplicar esta determinación cuando las conversaciones se llevan a cabo en medio de una guerra sucia sean en extremo difíciles e incomprensibles para el grueso de la población.

Muchas veces se pone en duda la voluntad de paz de las partes. En el caso colombiano hay que decir que de parte del Presidente y su gobierno se han dado abundantes demostraciones de un compromiso indestructible a favor de la negociación, hasta el punto de que muchos lo califican de ingenuo. Si se trata de demostraciones están para el análisis su decisión unilateral de establecer la zona de distensión; sus determinaciones con respecto a las fuerzas armadas; su propuesta de Plan Colombia que se enfoca a llegar a una verdadera paz e incluso su valor para dar marcha atrás en sus posiciones cuando el proceso parece entrar a un estado de coma.

Por otra parte la subversión hace manifestaciones verbales permanentes de apostarle a la solución negociada aunque no ofrece ninguna demostración tangible ejecutando algunos de los llamados hechos de paz y cae en el síndrome que la ha caracterizado a todas las guerrillas que piensan iniciar un proceso de paz, o sea escalar la guerra para valorizarse en la Mesa de Negociación.

Puede afirmarse como norma general, por lo menos en nuestro hemisferio, que la subversión suele aprovechar la negociación más como una coyuntura para utilizarla dentro de la estrategia de las diferentes formas de lucha y que por lo tanto *la paz hay que construirla en la Mesa de Negociación* porque en la medida en que esta avanza va demostrando que es más fácil, rápido y eficaz obtener las transformaciones anheladas por medio de la negociación que con más derramamiento de sangre, que tiene por inmediata consecuencia empobrecer a la nación que se busca gobernar.

En esta materia si que cabe declarar que nunca se puede renunciar a la esperanza.

### La Responsabilidad de los Colombianos

Ha sido por el esfuerzo de los colombianos que en el curso de estos últimos cuatro años se han logrado edificar una gran cantidad de consensos que parecían imposibles, cuando fueron enunciados por la Comisión de Conciliación Nacional en el primero de sus documentos elaborados tras gran cantidad de consultas con instituciones y personalidades nacionales. En efecto desde entonces hasta ahora habría que señalar por lo menos los siguientes consensos.

- 1. Reconocer la necesidad de una Solución Política Negociada en vez de una solución exclusivamente militar.
- 2. Aceptar el carácter político de la guerrilla.
- 3. Negociar, aunque no es la mejor formula, en medio de la confrontacion armada.
- 4. Solicitar la *cooperación internacional*, no la intervención.
- 5. Procurar un acuerdo temprano sobre el respeto verificable a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.
- 6. Adoptar *una política nacional permanente depaz*, en la que deben coincidir las distintas ramas del Poder Público, los Partidos Políticos, los Sindicatos, los Gremios, las Organizaciones No Gubernamentales, las Asociaciones Comunitarias, en fin la Sociedad Civil como un todo.
- 7. Estimular el papel protagonico de la *Sociedad Civil* para hacer propuestas en una relación privilegiada con la Mesa de Negociación y forzando a las partes a mantenerse negociando.
- 8. Discutir una *Agenda de negociación amplia* que permita un cambio de las estructuras tradicionales para construir una sociedad más justa.
- 9. Incluir a todos los actores de la guerra.
- 10. Pactar un mecanismo *de verificación internacional* con la suficiente estatura moral, neutralidad y capacidad logística que ofrezca garantías a todas las partes.

La actitud de los colombianos ha cambiado también en la apreciación de que esta era una guerra entre las Fuerzas Armadas Colombiana y la guerrilla, a la cual ellos eran ajenos.

Ahora son conscientes que a cada uno le corresponde una responsabilidad y que, por consiguiente, todos debemos ser constructores de paz.

La experiencia demuestra que no son ni las organizaciones internacionales ni los países amigos ni la cooperación internacional los que hacen la paz. Los únicos que pueden hacerla son las partes en conflicto investidas de la voluntad política y rodeada de la opinión pública que permite darle estabilidad, seguridad y permanencia al proceso.

Desde todos los sectores de la población se percibe la decisión de asumir la responsabilidad y el costo de la paz y de contribuir a una auténtica reconciliación nacional.

El Gobierno tiene el ineludible deber de mantener y de consolidar estos consensos, y en el momento actual el que se refiere a la *política nacional* porque ya se escuchan clamores, *de miembros del partido liberal* y de las organizaciones sindicales, criticando abiertamente la conducción del ejecutivo o alejándose de la mesa donde se tejen los consensos.

### La Responsabilidad de los Estados Unidos

Así como los Estados Unidos han considerado necesario tener una estrategia integral para la paz de parte de Colombia nuestro país desearía observar idéntica unidad dentro de las apreciaciones de las distintas agencias del Estado y de los Partidos Políticos.

Sin embargo, no parece ocurrir así. Todavía se escuchan voces y posiciones discordantes con respecto al apoyo irrestricto que el Presidente Clinton ha comprometido con el proceso de paz colombiano.

Se observan también distintos énfasis en cuanto al apoyo que debe brindarse a las Fuerzas Militares o a la Policía, según parece más por razones políticas pre-electorales que por discrepancias sustantivas.

Aún no se comprende suficientemente que el nombre del juego no es derrotar primero al narcotráfico para, a manera de subproducto, poder acabar con la confrontación armada asfixiando económicamente a los actores de la guerra o a las fuerzas revolucionarias, cuando la lógica es precisamente la contraria, o sea que primero hay que pactar la paz para poder conseguir una erradicación estable de los narcocultivos y del narcotráfico, aunque naturalmente, el plan de desarrollo alternativo debe reforzarse de inmediato.

Circulos ilustrados califican indiscriminadamente con el mote de narcoguerrilla o narcoparamilitares a todos los integrantes de esas organizaciones que utilizan para sus propósitos el apoyo financiero de los narcotraficantes, siempre dispuestos a brindarlo, en una generalización inconsistente con la realidad.

Tal vez las coincidencias más destacables están en que unánimemente se percibe la necesidad de apoyar a una democracia activa, que en caso de sucumbir afectaría gravemente la estabilidad política del hemisferio y que, ese apoyo, no puede ni debe comprender ninguna clase

de intervención militar. Después de la experiencia del Viet-Nan los Estados Unidos no parecen estar dispuestos a arriesgar su juventud en guerras ajenas.

Sin embargo, dados los antecedentes históricos resulta inevitable pregonar permanentemente que la intervención esta descartada totalmente por Tirios y Troyanos, por el Estado y los particulares, por los demócratas y los republicanos. *Una intervención militar en Colombia incendiaría al hemisferio y unificaría a los colombianos contra cualquier invasor*.

## La Responsabilidad de la Comunidad Internacional

De otra parte tampoco resulta ni deseable ni adecuado que el único apoyo internacional que reciba Colombia provenga de los Estados Unidos. Ese monopolio sería perjudicial, se prestaría a equívocos y establecería una inaceptable relación de dependencia.

Corresponde también que la Unión Europea y cada uno de sus países se comprometan en el esfuerzo dentro de sus conocidos lineamientos de buscar el respeto a los Derechos Humanos.

Europa y el Japón apoyaron consistentemente y con mucho éxito los esfuerzos de paz en Centroamerica y, desde los trabajos del Grupo de Contadora resolvieron abandonar su tradicional política de permanecer ajenos a los asuntos políticos de América Latina.

Hasta ahora sus voces de aliento y su apoyo respetuoso han venido acompañando también los esfuerzos de los colombianos y así como participaron en los Grupos de Países Amigos de la Paz en El Salvador y en Guatemala se han hecho presentes cuando quiera se les ha requerido para solidarizarse con el esfuerzo colombiano.

### La Cooperación de América Latina

Sin duda buena parte del respaldo que necesita Colombia proviene de los países de América Latina, la mitad de los cuales son sus países limítrofes por tierra o por mar.

Colombia es consciente de la preocupación que asiste a estos países por el peligro de que el conflicto pueda transpasar sus fronteras y por eso ha comprendido bien que especialmente los vecinos terrestres estén tomando precauciones, fortaleciendo sus acciones fronterizas para cortar cualquier riesgo de infiltración de los actores armados colombianos. Algunos de los cuales han manifestado claramente que no traspasarán los linderos para hostigar a los países limítrofes, tal como debe ser.

El compromiso que desde la Reforma de la Carta de la OEA en 1985 asumió el continente para defender la democracia a logrado muchos progresos pero, desde luego, nunca se ha contemplado, ni esta aceptada ninguna fuerza militar conjunta para ese ni para ningún otro propósito. El antecedente de Haití ocurrió por fuera y contra la voluntad de la OEA, sobre un pequeño país indefenso. Consideradas las duras experiencias históricas que vulneraron sus

soberanías nacionales, no puede existir ningún país de la subregión que esté dispuesto a participar en aventuras guerreristas, ni en avanzar cualquier clase de apoyo que no le sea solicitado expresamente por Colombia.

El único conato en este sentido, el de Venezuela, que pretendió avanzar en algunos contactos unilaterales, ha corregido su posición y en las últimas facilitaciones que ha realizado a propósito de los contactos llevados a cabo en su territorio entre la llamada Comisión Cívico Política y el Comando Central del ELN, ha solicitado expresamente la aceptación del Gobierno Colombiano. Así se ha hecho.

## La Cooperación de los Organismos Internacionales

Seguramente en un futuro se habrá de solicitar también el concurso de las Naciones Unidas o de los Organismos Regionales pero dentro de esta misma lógica, es decir, como lo anunció el Presidente de Colombia cooperación dentro de los parámetros que señale el país y No Intervenciones autónomas ni de las Naciones Unidas como tal, ni de ninguno de sus organismos, órganos o agencias, que deberán actuar siempre bajo la invitación explícita de los colombianos.

### El Fin del Juego

- 1. Colombia no podrá superar su confrontación armada sino por medio de una solución política negociada.
- 2. Colombia necesita de la cooperación internacional para lograrla.
- 3. Colombia debe estar dispuesta a aceptar profundas reformas políticas, económicas y sociales para conseguirla, incluyendo la educación de sus Fuerzas Armadas y de la Policía a una democracia en paz..
- 4. La terminación de la violencia no se obtendrá con la firma de un convenio de paz sino con la aplicación de esas reformas.
- 5. El tema del narcotráfico y el respeto a los Derechos Humanos gravitará permanentemente en las soluciones.
- 6. El proceso será largo, difícil y hasta escabroso pero el empeño no puede abandonarse. Es probable que este Gobierno no alcance a suscribir la paz pero seguramente podrá colocar el proceso en un punto de no retorno.
- 7. Un asunto neurálgico del proceso tendrá que ser el asegurar la vida de todos aquellos que estuvieron directamente involucrados en la confrontación. La historia del asesinato selectivo y continuo de los cuadros directivos de la Unión Patriótica no puede repetirse.

- 8. Se requiere un minucioso mecanismo de verificación internacional que pueda hacerle seguimiento a todos y cada uno de los acuerdo pactados y que tenga la autoridad moral de denunciar los incumplimientos y a sus responsables. Administrar la paz es por lo menos tan complejo y difícil como suscribirla.
- 9. Debe prepararse con suficiente antelación la logística de la ejecución de los acuerdos, tanto desde el punto de vista administrativo como financiero. La demora en ejecutarlos, o su incumplimiento, produce efectos muy perversos para la terminación real de la violencia y para obtener la reconciliación.
- 10. La reconciliación es el último estadio del proceso. Se trata de desarmar no solamente los brazos sino los corazones para lo cual es necesario acompañar todas las acciones, desde los pasos iniciales, con una activa educación para la paz y con la contrucción de una autentica Cultura de Paz.

### Las Fuerzas Militares y el Proceso de Paz en Colombia

### Alfredo Rangel Suárez

En Colombia se está adelantando un proceso de negociación política para solucionar un conflicto armado interno, en medio de la guerra. Esta situación le asigna a las fuerzas militares del Estado dos papeles muy complejos y no exentos de tensiones: el primero, en cumplimiento de su deber de obedecer subordinadamente al poder civil establecido por la institucionalidad democrática, las fuerzas armadas deben cooperar con este siguiendo sus orientaciones en la búsqueda de la solución política al conflicto armado; y, el segundo, puesto que la guerra continúa, garantizar con las armas la seguridad ciudadana y la estabilidad institucional.

Desde cuando se inició en Colombia el camino hacia la negociación de la paz, no han sido pocos los casos en que se han presentado tensiones entre las autoridades civiles y el poder militar en torno a la manera como el gobierno civil realizaba gestiones y adquiría compromisos con los distintos grupos guerrilleros. Por ejemplo, durante el gobierno de Belisario Betancur se vivió un período de desencuentro muy grave que ocasionó muchos traumatismos al incipiente y temporalmente frustrado proceso de paz con las guerrillas. En el gobierno de Ernesto Samper, aún cuando la crisis política originada por la participación de recursos del narcotráfico en la campaña electoral presidencial fué el principal factor que ocasionó el estancamiento del proceso de paz, la actitud levantizca del alto mando militar de entonces contribuyó en alguna medida a ese bloqueo.

El origen de este tipo de situaciones ha estado en la forma en que tradicionalmente se han relacionado el poder civil y los militares en Colombia, relación que ha tenido como eje de gravitación el manejo del conflicto armado interno. Esta tomó desde hace varias décadas la forma de una especie de transacción permanente entre las élites civiles y militares en la cual, a cambio de la no intervención en política electoral de estas últimas, las primeras le otorgaban la más completa autonomía a las fuerzas militares en lo concerniente al uso de la fuerza en el conflicto interno y en la planeación de la defensa externa. Hasta el nombramiento de un ministro de Defensa civil durante la administración Gaviria, en Colombia los civiles solo habían participado en los asuntos de seguridad atendiendo las solicitudes de recursos presupuestales para encarar el conflicto interno y las hipótesis de conflictos externos cuya identificación y valoración correspondía exclusivamente a los militares, además de realizar la aprobación de los ascensos de la oficialidad superior. La rendición de cuentas y la evaluación de desempeño de los militares por parte del poder civil sólo se limitan a pedir resultados en forma genérica pues, por haber carecido durante mucho tiempo de una estrategia clara de seguridad nacional que se concretara en planes para alcanzar objetivos específicos, nunca se ha podido establecer con claridad de qué tipo de resultados se habla cuando les son exigidos a los militares.<sup>2</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ver, Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto, *Actores en Conflicto por la Paz*. Siglo XXI Editores, Cinep, Bogotá, 1989.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ver, Rangel, Alfredo. *Colombia: Guerra en el fin de Siglo*. Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.

Sin embargo, es necesario reconocer que en los procesos de paz exitosos que ya se han realizado en Colombia y que han producido la desmovilización de cinco grupos guerrilleros, si se descuentan algunos incidentes menores y otros infortunadamente trágicos, la posición institucional de las Fuerzas Militares ha sido la de respetar y apoyar las decisiones del poder civil tanto en el transcurso de las negociaciones de paz, como en desarrollo de los procesos de desmovilización y reinserción a la vida civil de los excombatientes de esos grupos.

No obstante el señalamiento de esos antecedentes respecto de la actitud de las fuerzas militares con respecto a las anteriores negociaciones del Estado con las guerrillas, es necesario dejar establecido que los proceso de paz cuyo desarrollo está aún pendiente en Colombia tienen unas características totalmente distintas de los que hasta ahora se han realizado. En efecto, los grupos guerrilleros que han llegado a acuerdos de paz con el Estado eran grupos relativamente pequeños que en el momento de las negociaciones de paz tenían una muy precaria situación política y prácticamente ninguna posibilidad militar, que habían decidido desmovilizarse y desarmarse para iniciar un proceso de reinserción a la vida civil, que se concentraron en pequeñas áreas durante el desarrollo de las negociaciones y que cesaron sus acciones armadas desde el momento en que se iniciaron en firme las negociaciones.

Lo que tiene ante sí el país es un proceso totalmente diferente, porque sus protagonistas son totalmente distintos a los del pasado. Son los grupos guerrilleros más numerosos y fuertes, que podrían representar cerca del ochenta por ciento del problema de la insurgencia armada en Colombia y que, además, están pasando por su mejor momento militar en toda su historia—esto es particularmente cierto en relación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC—no tienen entre sus propósitos ni su desmovilización ni su desarme—aún cuando esto no parece claro con respecto al Ejército de Liberación Nacional ELN—la negociación se va a realizar en extensas áreas desmilitarizadas y bajo su control, no obstante lo cual la guerrilla no van a concentrar su fuerza militar en estas zonas sino que, por el contrario, va a seguir desarrollando su confrontación armada contra el Estado en todo el país durante el transcurso del proceso de negociación política.

En adición a todo lo anterior, la situación del país y del orden público no sólo no ha mejorado como resultado de la desmovilización de esos cinco grupos guerrilleros, sino que se ha venido complicando y degradando en los últimos años. En relación con el momento en que se desmovilizó el último grupo guerrillero, los índices actuales de secuestro y de extorsión son varias veces más altos, el desplazamiento forzoso de poblaciones enteras se ha extendido, la cantidad de masacres es la más alta en décadas, los asesinatos selectivos y la guerra sucia se ha recrudecido, los cultivos ilícitos y el tráfico de narcóticos son hoy más grandes que nunca.<sup>3</sup>

Toda esta complicada situación está relacionada, de una parte, con un crecimiento numérico y una expansión territorial muy importantes de las guerrillas que aún no han firmado la paz y, de otra parte, con una evidente e inocultable incapacidad política y militar del Estado para contener ese desbordamiento de la insurgencia armada. Adicionalmente, como resultado del

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ver, Bejarano, Jesús Antonio. Colombia: Inseguridad, Violencia y Desempeno Económico. FONADE, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.

crecimiento de la guerrilla y de su inclemente hostigamiento hacia la población civil, así como de la impotencia del Estado para garantizar seguridad en muchas regiones del país y del auge ininterrumpido del narcotráfico y de otras actividades ilícitas, en Colombia ha aparecido y se ha robustecido un tercer actor en la confrontación armada: los grupos paramilitares. Estos son responsables de la gran mayoría de muertes fuera de combate, de masacres y de desplazamientos forzosos de población. Sin duda alguna representan una amenaza creciente para la seguridad ciudadana y para la estabilidad institucional.

Estas circunstancias hacen que frente a un escenario tan distinto a los anteriores, las fuerzas militares tengan que asumir un papel diferente en el curso del presente proceso de paz, por fuerza de las circunstancias mucho más protagónicos, en contraste con el relativamente pasivo que jugaron en el pasado. Este nuevo papel podríamos referirlo a tres escenarios distintos: la zona desmilitarizada que es la sede de las conversaciones de paz; el resto del país, donde las fuerzas militares continúan enfrentando a la guerrilla y a los grupos paramilitares; y la mesa de negociaciones, en cuya agenda ya acordada se ha incluido por primera vez el tema de la reforma de las fuerzas militares.

### La Zona de Despeje

En los inicios del gobierno de Ernesto Samper las FARC exigió despejar el municipio de Uribe en el departamento del Meta, como condición indispensable para iniciar diálogos directos con esa administración. Esta exigencia dividió en favor y en contra a la opinión pública y provocó una airada reacción de rechazo por parte del alto mando militar de ese entonces, lo que a la postre contribuyó a que esa condición no fuera satisfecha por el gobierno y, en consecuencia, las conversaciones fueran postergadas indefinidamente y no se realizara ningún avance en el proceso de paz durante ese cuatrienio.

En contraste con esa actitud, luego de cuatro anos, tanto la opinión pública como las fuerzas militares aceptaron sin mayores objeciones el despeje o desmilitarización total no solo del municipio de Uribe, sino también de otros cuatro municipios, San Vicente del Caguán, Vistahermosa, Mesetas y La Macarena. Qué había sucedido? Pues que durante ese lapso de tiempo las FARC le había propinado al Ejército una serie de derrotas militares sin antecedentes. Esto incluyó asaltos y destrucciones de bases militares fortificadas y combates a campo abierto con tropas de élite de ambos bandos en el curso de los cuales los resultados en términos de bajas y de capturas habían sido ampliamente desfavorables para las fuerza pública y favorables para la guerrilla. Centenares de soldados, suboficiales y oficiales del Ejército y de agentes de la Policía habían muerto y más de cuatrocientos cincuenta uniformados aún está en poder de la guerrilla como producto de esas confrontaciones.

Simultáneamente, la situación de los derechos humanos se había deteriorado de manera grave como resultado de la disputas territoriales que se exacerbaron entre los grupos paramilitares y las guerrillas en muchas zonas del país. El gobierno no tenía una política de paz consistente, sus gestiones de paz con las guerrillas no fructificaban y la sociedad civil clamaba por un reinicio del proceso de diálogo. La paz se ubicó entonces como un tema clave en las

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ver, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Informe sobre Derechos Humanos, Colombia 1997, USIS, Bogotá, 1998.

postrimerías del debate electoral. Todos los candidatos ofrecieron reiniciar las conversaciones y para ello se comprometieron a satisfacer el reclamo de las FARC de despejar esos cinco municipios para empezar los acercamientos.

La situación política imponía entonces el reinicio de los diálogos aún cuando su costo fuera el despeje de cerca de cuarenta y dos mil kilómetros cuadrados, una zona del tamaño de Suiza, en el sur del país. El renovado alto mando militar comprendió esta situación y acató la orden de despeje que impartía en ese momento un gobierno sin ninguna duda con respecto a su legitimidad y que había ganado en las elecciones un masivo respaldo popular para iniciar negociaciones con la guerrilla en esa zona despejada antes de los primeros tres meses de iniciada su administración.

El proceso, sin embargo, no estuvo exento de algunas tensiones. Al parecer, las fuerzas militares advirtieron al gobierno sobre la necesidad de establecer una reglas claras en relación con el manejo de la zona de despeje por parte de la guerrilla. Infortunadamente, por una serie de malentendidos y de enmarañados manejos de los delegados del presidente, el inicio de las conversaciones se aplazó porque los militares, con el respaldo del gobierno, se negaron durante un tiempo a evacuar totalmente la principal base militar de la zona ubicada en el Batallón Cazadores en San Vicente del Caguán. Finalmente, el batallón fue evacuado por orden presidencial y esto ocasionó una fractura en las buenas relaciones entre el Alto Comisionado para la Paz y las fuerzas militares que, al parecer, aún no se ha solucionado.

Las fuerzas militares, de otra parte, también han advertido al gobierno sobre la utilización del área del despeje por parte de la guerrilla para su fortalecimiento militar. En efecto, estiman que las FARC está realizando reclutamientos masivos en la zona, acumulando armas y preparando ataques desde allí hacia los municipios vecinos. Además, señalan que en esa región se están incrementando los cultivos de coca y los laboratorios de transformación del alcaloide, así como el número de pistas y de vuelos de aviones cargados de cocaína que salen hacia el exterior del área de despeje.

Estas advertencias, sin embargo, no han sido esgrimidas como argumentos contra el despeje o en favor de la ruptura del proceso. Más bien como problemas que el proceso debe ir solucionando por el camino.

Otro aspecto que ha provocado tensiones ha sido el relacionado con la duración del despeje. Mientras las fuerzas militares expresaban por intermedio del ministro civil de la defensa, Rodrigo Lloreda, sus preocupación por la indefinición de la duración del despeje y sobre la necesidad de ponerle plazos y términos a la negociación, el gobierno señalaba que mientras durara la negociación duraría el despeje, precisamente en el momento en que los diálogos llevaban varios meses congelados en razón de que las FARC le exigían al gobierno resultados en su lucha contra el paramilitarismo. Un debate público sobre el asunto provocó la salida del ministro de la defensa y un conato de crisis militar que el presidente de la República logró neutralizar negándose a aceptar la renuncia de poco más de una decena de altos oficiales que expresaron su intención de retirarse de la institución armada, en respaldo al ministro. Es de notar que después de solucionada la crisis y luego de prolongadas reuniones entre la cúpula militar y el Presidente Pastrana, las relaciones son más estrechas y es evidente una mayor

consideración de parte del ejecutivo hacia las preocupaciones que expresa el alto mando militar acerca de los problemas relacionados con la seguridad nacional y la seguridad ciudadana en el desarrollo del proceso de paz.

Pero el problema que ocasionó una denuncia más airada por parte de las fuerzas militares fueron los fusilamientos que habría realizado las FARC en la zona de distensión, como la denomina el gobierno. La presión de las fuerzas militares y de algunos sectores de opinión llevaron al gobierno a plantearle a la guerrilla la necesidad de establecer una comisión de verificación que fiscalice las actividades de la guerrilla en esa zona. Esta exigencia provocó el más dificil *impasse* que ha vivido el incipiente proceso de paz hasta el momento. Las dos partes, guerrilla y gobierno se pusieron mutuamente contra la pared: según el gobierno, sin comisión de verificación no habría diálogo; según la guerrilla, si el gobierno seguía insistiendo sobre el tema se rompería el proceso.

Sin embargo, en el último momento el gobierno retiro su exigencia y, ante el asombro de la opinión pública, expresó que la verificación no era parte de los acuerdos. Esto lo realizó incluso después de haberle propuesto a la guerrilla un acuerdo sobre derecho internacional humanitario de aplicación en la zona de despeje, que de haber sido aceptado habría implicado que el objeto de la verificación se hubiera limitado al debido respeto que la guerrilla debe guardar en su trato con la población por lo menos en esa área desmilitarizada. De haberse aprobado esta propuesta se hubieran excluido como asuntos objeto de verificación tanto el aprovechamiento del área despejada para el fortalecimiento militar de la guerrilla, como el tema del narcotráfico, temas ambos que siguen representando gran preocupación para las fuerzas militares .

Con todo, se debe resaltar la obediente aceptación de las fuerzas militares a la forma como el gobierno ha manejado el problema de la verificación, sin que su probable descontento haya sido hecho público ni de forma abierta ni velada.

#### La Confrontación Militar

Como se ha señalado arriba, a diferencia de procesos de paz anteriores, el actual de va a desarrollar en medio de una confrontación armada que muy probablemente se va a escalar a medida que avance la negociación. Al parecer, los planes de la guerrilla van en el sentido de seguirse fortaleciendo militarmente durante un buen tiempo con el fin de consolidar sus posiciones en la mesa de negociación.

De hecho, es de conocimiento público la carrera armamentista en que están empeñadas las FARC, el incremento sustancial de reclutamiento para sus filas y el reentrenamiento que avanza entre sus contingentes más veteranos. Las FARC ha logrado dar pasos desde la guerra de guerrillas, basada en hostigamientos y emboscadas realizados por pequeños grupos de guerrilleros a contingentes mayores del ejército o de la policía, hacia la guerra de movimientos, que requiere haber adquirido una capacidad para concentrar grupos numerosos de guerrilleros, con alguna dotación de artillería liviana, con un gran poder de fuego y capacidad de maniobra para su ulterior dispersión, luego de asaltar y destruir bases militares fortificadas.

Aún cuando la forma predominante de acción de la insurgencia sigue siendo la guerra de guerrillas, sin embargo, en algunos de los escenarios claves de la confrontación armada ha logrado transitar con éxito hacia nuevas formas de operar. La habilidad táctica y operacional evidenciada en sus confrontaciones con el ejército está demostrando que su capacidad militar es creciente. De esta manera, es de esperar que sean igualmente crecientes los retos que la guerrilla le planteará al ejército hacia el futuro.

La guerrilla entiende que el resultado de la negociación no está determinado de antemano, sino que va a depender del resultado de la dinámica política y militar cuyo desarrollo se va a acelerar una vez se empiece a trabajar en la mesa de diálogos. En este entendido, la consecuencia que la guerrilla saca es que debe realizar un gran esfuerzo para fortalecerse en el campo militar y, por medio de esta vía, seguir imponiendo como hasta ahora las condiciones de la negociación política.<sup>5</sup>

Por su parte, los grupos paramilitares siguen avanzando y han incrementado de manera importante tanto su base social como sus fuentes de financiamiento. El número de mercenarios en armas también parece estar creciendo. Aspiran a seguir golpeando a las bases de apoyo, reales o supuestas de la insurgencia, principalmente las del grupo guerrillero que se muestra más débil, es decir, el ELN, y a que se les reconozca carácter político de sus acciones. Para todo esto pretende demostrar en el futuro más fuerza en su accionar violento.

Frente a estas expectativas muy poco optimistas, las fuerzas militares no les queda otro camino que asumir y enfrentar el reto que representan estos grupos armados ilegales, guerrilleros y paramilitares en expansión. Es más. Probablemente del desempeño del Estado en el campo militar podría depender en gran medida que se acorte la negociación o que se prolongue la guerra. O sea, que el incremento de la capacidad de contención y de control que tenga el Estado de todos los grupos irregulares va a influir para convencer a la guerrilla de que su victoria militar es imposible y que, por tanto, debe optar seriamente por el camino de la negociación política; y a los paramilitares les debe hacer sentir que el monopolio de la fuerza por parte del Estado no se puede amenazar sin recibir todo el peso de su acción punitiva y que el único camino es su desarticulación como grupos armados.

Sin embargo, las fuerzas militares necesitan desarrollar un proceso de modernización y ajuste para poder enfrentar con éxito las amenazas crecientes de los grupos guerrilleros y paramilitares. De hecho, ya existen planes para mejorar su desempeño operacional a partir de haber identificado una serie de puntos críticos que han sido aprovechados por la guerrilla para golpear con éxito a las fuerzas militares y a la policía.

Estos puntos críticos tienen que ver con la movilidad, la inteligencia, las comunicaciones y el entrenamiento. Efectivamente, es patética la falta de disponibilidad de elementos para el transporte de tropas y para desarrollar acciones de reacción rápida y oportuna frente a los ataques sorpresivos de la guerrilla y de los paramilitares contra los poblados en Colombia. El número de naves de transporte y de combate es dramáticamente reducido, su mantenimiento se hace con muchas dificultades y el presupuesto para mantenerlas en funcionamiento es muy bajo. En lo que

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ver, Revista *Semana*, Bogotá. Habla el Mono Jojoy, No. 871, enero 11 de 1999, pág. 7, y Tirofijo se destapa, No 872, enero 18 de 1999, pág. 22.

concierne a la inteligencia, las fuerzas militares están muy atrasadas en la utilización de medios tecnológicos modernos para la detección oportuna de los movimientos de sus adversarios; todavía se apela a la utilización ineficiente del viejo recurso de los informantes y no se ha valorado suficientemente el valor de la inteligencia estratégica. En lo que respecta a las comunicaciones, el retraso es tan grande que la guerrilla en muchas ocasiones utiliza en los combates mejores sistemas y mayor densidad de radios por combatiente, lo que les permite una gran movilidad y mayor efectividad en los movimientos tácticos; hasta hace muy poco los sistemas de comunicaciones estaban basados exclusivamente en el recurso desueto de las repetidoras, mientras sus adversarios en la guerrilla habían entrado plenamente en la era satelital. Finalmente, el entrenamiento de la tropa y de la oficialidad se ha quedado rezagado con respecto a los desarrollos recientes de la guerrilla en el plano operacional y la calidad del combatiente se ha venido relajando preocupantemente; en adición, existe un problema crítico en la dotación de armamento, munición y equipo, y también en este aspecto la guerrilla se ha mostrado tener mejores recursos que el ejército nacional.

Recientemente, el gobierno colombiano ha apelado a solicitar ayuda militar externa para poder complementar los esfuerzos internos en el campo de la seguridad. En Estados Unidos el gobierno ha realizado recientemente gestiones tendientes a lograr un incremento sustancial de esa ayuda que, la verdad sea dicha, nunca ha tenido una participación muy importante dentro del presupuesto nacional para la seguridad y la defensa nacional.

Sin duda alguna, los efectos de esa cooperación militar ya empiezan a sentirse, aún cuando ella no esté representada en mayor presupuesto, pero sí en mayor disponibilidad de información acerca de los movimientos de la guerrilla. Hasta marzo del presente ano existía una disposición que impedía que la información recolectada por el personal y los equipos estadounidenses presentes en el país para cooperar con la policía en la lucha contra el narcotráfico, fuera compartida con las fuerzas militares para ser utilizada en la lucha contrainsurgente. Ahora esa información es transmitida y utilizada por las tropas del ejército nacional en tiempo real. No se puede descartar que la disponibilidad de esa información haya sido un factor que contribuyera a los éxitos de las fuerzas militares sobre la guerrilla en los combates ocurridos entre los meses de Junio y Septiembre del presente año en las selvas del Vichada, los poblados de Puerto Lleras y Puerto Rico en el Departamento del Meta y Hato Corozal en el Departamento de Casanare. Esta serie de combates ha roto en favor de las fuerzas militares la tendencia que durante cerca de cuatro años fue favorable a la guerrilla, período en el cual quien ponía la mayor cantidad de combatientes muertos y capturados era el ejército.

En efecto, las mencionadas derrotas de las Farc podrían estar anunciando cambios muy importantes en la dinámica militar de nuestra confrontación armada. Durante los meses citados centenares de guerrilleros han muerto en combates que no tienen antecedentes en el país. Las fuerzas militares empiezan a recuperarse de las derrotas que le propinó la guerrilla en los años anteriores. <sup>7</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ver, Revista *Cambio*, Jojoy muerde el polvo, Numero 325, Bogotá, Septiembre 13 de 1999, pág. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ibídem, pág. 18.

Analizar estos hechos militares es importante porque tarde o temprano van a tener una incidencia en el ritmo, el contenido y el alcance de las negociaciones de paz. La guerrilla sabe bien—y el Estado empieza a entenderlo—que una de las más viejas enseñanzas de la guerra es que no se puede pretender alcanzar en la mesa de negociaciones lo que no se ha podido conseguir en el campo de batalla.

Hasta ahora la guerrilla estaba imponiendo las condiciones de la confrontación militar y eso le permitía imponerle al Estado las condiciones de la negociación política. Pero si esta situación se modifica en favor del Estado y de sus fuerzas militares de manera permanente, y si el gobierno tiene la decisión suficiente, es posible que la negociación del conflicto entre en una fase en que la guerrilla ya no esté en capacidad de obstruir y dilatar el proceso como hasta ahora y, por consiguiente, que la negociación gane en celeridad y consistencia.

Sin embargo, la niebla de la guerra—o sea, esa complejidad que a veces impide a las partes saber cuando empiezan a ganar o a perder—y el hecho de que todavía haya mucho por jugar en el terreno militar, obliga a tomar las cosas con alguna prudencia.

En términos estratégicos, las Farc todavía no están derrotadas. Pero las fuerzas militares se han demostrado a sí mismas y a la opinión pública que, a pesar de sus avances recientes, esa guerrilla no es invencible en el plano táctico y operacional. Que tiene puntos muy vulnerables, que la soberbia les ha dado exceso de confianza, que también tienen sus rutinas desastrosas, que su aprendizaje no es tan rápido, ni es tan grande su flexibilidad.

Pero de lo anterior no se puede deducir que las Farc hayan llegado a lo que Clausewitz llamaba el punto culminante de victoria, esto es, el punto en el que los avances se vuelven retrocesos por sobreextensión. Esta organización insurgente tendrá que ajustar sus formas operacionales para contrarrestar la amenaza aérea de las fuerzas militares y para neutralizar su coordinación con las fuerzas de superficie. Opciones para lograrlo no les faltan: suspender las acciones que requieran concentrar gran número de combatientes; regresar a la guerra de guerrillas clásica, con pequeños grupos hostigando y emboscando; atacar en tierra a la fuerza aérea; asumir el reto de la guerra antiaérea utilizando misilería.

En distintos momentos de la guerra en El Salvador, la guerrilla del FMLN apeló a ese tipo de alternativas, frente a situaciones similares. Pero en la situación actual de Colombia la más descartable sería la última; las Farc no tendrían capacidad de respuesta frente al tamaño de la reacción que podrían provocar, nacional e internacionalmente, con el primer avión o helicóptero que ellas derriben con misiles. Porque, después de utilizar el primer misil, o tienen cientos de ellos disponibles, o podrían ser muy golpeadas por la reacción que les caería encima. Para empezar, ningún otro hecho escalaría tanto ni tan rápidamente la ayuda militar de Estados Unidos hacia Colombia.

Pero la consecuencia política más importante de estos golpes en combate a las Farc, es que se hace evidente que la negociación no tiene por qué excluir la búsqueda simultánea de la derrota militar del otro bando. De hecho—en esto no hay que engañarse—las Farc seguirán luchando por tomarse el poder y por derrotar al Ejército hasta el día anterior a la firma de un

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ver, Clausewitz, von Karl. *De la Guerra*, Editorial Labor, Barcelona, 1984, pág. 301.

tratado de paz. Descartada con realismo la posibilidad de desarrollar con éxito una guerra de aniquilamiento contra las Farc, el Estado sí estaría en capacidad de adelantar una guerra exitosa con objetivos y alcances limitados. La guerra se puede ganar, pero hay que definir primero la imagen de la victoria que se busca.

En la perspectiva de una guerra limitada que conduzca a un acuerdo de paz, para que el Estado derrote a la guerrilla tendría que limitar su expansión, reducir su poder de fuego, recuperar el control de zonas estratégicas, quitarle libertad de acción, impedirle la iniciativa militar, en fin, hacerla desistir de su intención de continuar la confrontación armada y convencerla de que su victoria total es imposible.

Por esta razón, aunque parezca contraevidente, si se explotan políticamente, los golpes que las Fuerzas Militares le propinen a las Farc podrían acelerar el advenimiento de la paz, mientras que las derrotas del Ejército a manos de la guerrilla prolongarán inútilmente la guerra.

Sin embargo, se empieza a notar la falta de unos resultados positivos en el frente de la lucha contra los grupos paramilitares. Este desbalance será insostenible en el largo plazo. Las fuerzas militares estarían obligadas a obtener éxitos contundentes en la desarticulación de estos grupos, como una forma de ganar credibilidad y legitimidad tanto en la opinión nacional como en la internacional, pues en algunos sectores todavía existen dudas acerca de la real decisión de comprometerse en una lucha a fondo contra ellos, aún cuando se tenga claro que tampoco es una política institucional promover su conformación o protegerlos. De todas maneras, es por lo menos ostensible una falta de control de las actividades ilegales y criminales de estos grupos en muchas partes del país.

Otro aspecto que va a tener una gran importancia para las fuerzas militares en el inmediato futuro va a ser su desempeño en lo que tiene que ver con el tema de los derechos humanos. De hecho, hay que reconocer que en los últimos cinco anos se nota una tendencia muy positiva en cuanto a la reducción de la participación de la fuerza pública dentro del conjunto de las violaciones a los derechos humanos cuya autoría en un noventa y cinco por ciento es adjudicable a las acciones violentas de los grupos guerrilleros y paramilitares. En desarrollo de una política institucional de promoción de los derechos humanos entre sus filas, las fuerzas militares han puesto en operación ciento quince oficiales de derechos humanos y han trasladado cerca de cuatro cientos casos de los tribunales militares a la justicia civil, que han llevado a cincuenta y siete sentencias contra miembros de la fuerza pública. 9

Queda, sin embargo, la duda entre muchos sectores que explican la merma en la participación de la fuerza pública en la autoría de violaciones a los derechos humanos mediante una sustitución de su por parte de los grupos paramilitares, los que actuarían gracias al apoyo activo o pasivo de miembros de la fuerza pública.

Aún cuando es innegable que aún subsiste en ciertas regiones una actitud connivente con grupos paramilitares por parte de algunas personas vinculadas a la fuerza pública, sería

46

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ver, Richard Downes, citando fuentes militares, "Poder Militar y Guerra Ambigua," en *Análisis Político*, No. 36, abril de 1999, Iepri, Bogotá, pág. 75.

exagerado plantear que en todos los casos de violaciones de los derechos humanos, o en su mayoría, realizados por grupos paramilitares, existiera una participación activa o pasiva de la fuerza pública. En muchos de los casos donde esa participación ha sido comprobada, los miembros de la fuerza pública cuestionados han sido castigados, en ocasiones de manera fulminante. Pero también hay que registrar el hecho de que la fuerza pública ha enfrentado en múltiples ocasiones a los paramilitares y que como producto de esos enfrentamientos han sido muertos treinta y cinco miembros de esos grupos ilegales y se han capturado y puesto a las órdenes de la justicia otros dos cientos treinta. 10

El gobierno, incluso, ha decidido, dentro de su política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario, apelar a un recurso excepcional mediante el cual se podrá desvincular del servicio activo, mediante decisión discrecional, a integrantes de las distintas fuerzas, en razón a su ineficiente o insatisfactorio desempeño en la lucha contra los grupos paramilitares. <sup>11</sup> De hecho, varios oficiales altos y medios han sido desvinculados de las fuerzas militares en razón de fuertes indicios de adoptar actitudes pasivas frente a acciones de los grupos paramilitares contra la población civil.

Finalmente, hay que resaltar que en los próximos días entrará a operar el batallón antinarcóticos del ejercito en el sur del país. Este es un grupo que ha sido entrenado intensamente, dotado de muy buenos equipos, con gran movilidad y medios de combate aéreo. Se espera que su acción se centre en el control a la entrada de insumos en las regiones cocaleras, en la ubicación y destrucción de laboratorios de procesamiento de cocaína y en impedir la salida de la droga de esas zonas. Sin embargo, es sabido que esas son áreas donde la población campesina vive del cultivo y mercadeo de la hoja de coca y que esas son zonas controladas por la guerrilla. La situación social y de orden público se podría deteriorar si este batallón no logra una relación de cooperación de la población y se provoca el enfrentamiento con ella.

De entrada se puede anticipar que la población que vive de la coca no va a ver con buenos ojos la acción del ejército orientada precisamente a interrumpir el negocio. Si a los campesinos no se les ofrece alternativas de subsistencia de manera pronta y creíble, la guerrilla podría muy bien aprovechar esta situación para fortalecerse en la zona, abanderando una cruzada contra quienes hará fácilmente señalará como enemigo del sustento de las familias campesinas.

#### La Agenda

Por primera vez en un proceso de paz en Colombia se incluye el tema militar en la agenda de negociación. Esto, por supuesto, ha provocado inquietud entre las fuerzas militares, más aún si se tiene en cuenta que las FARC han sido insistentes en que como resultado del proceso de paz no se van a desmovilizar ni a desarmar. El gobierno ha tratado de tranquilizar a las fuerzas militares nombrando a un general retirado como miembro de su grupo de negociadores con la guerrilla.

<sup>10</sup> Ibídem.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ver, Política de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, 1998-2002. Presidencia de la República, Imprenta Nacional, Bogotá, s.f.

Muy probablemente, las fuerzas militares estén calculando que si en la reforma de su institución la guerrilla va a ser la contraparte del gobierno, más les convendría un adversario debilitado que fortalecido. Una u otra situación determinará el contenido y el alcance de la reforma militar que eventualmente se produzca en la mesa de negociación. Pero el tema de las armas, que figura al final de la agenda de negociación, sin duda va a ser uno de los puntos críticos de la negociación. Es conocida la pretensión de la guerrilla de seguir organizada como cuerpo armado incluso después de la eventual firma de un tratado de paz con el estado colombiano. En lo que e ha conocido como la "agenda secreta" de las FARC, este grupo incluso aspiraría a la disolución del actual ejército nacional y a su reconformación a partir de la fuerza armada de la guerrilla. Como se ve, sus aspiraciones en este sentido son muy grandes. Desde ya ha puesto en claro en distintos documentos su propósito de organizarse como ejército regular y de establecer y hacer reconocer una equivalencia de los actuales niveles de mando militar con los respectivos grados del ejército nacional.

Pero probablemente lo que se discuta en la mesa de negociación también tendrá que ver con una visión nueva de las fuerzas militares en un país post-conflicto armado. Es sabido que en el entorno regional han venido realizándose cambios substanciales con relación a las fuerzas militares de algunos países. Lo que está a la orden del día es una revisión de la misión de la fuerzas militares en el marco de un nuevo orden geopolítico global y, en consecuencia, de aspectos tan importantes como su tamaño, sus funciones, su doctrina, su composición. Esta discusión tal vez se traslade a la mesa de negociación en Colombia cuando se trate de abordar el tema militar. Y aquí se hará nuevamente evidente que con relación al proceso de paz las fuerzas militares tienen dos posibilidades: cooperar con el gobierno que dirige la política de la paz con el propósito de llegar a un acuerdo con la insurgencia, u obstaculizar el proceso para evitar que se modifique el statu quo y defender intereses creados que también existen al interior de la institución armada. Sobra decir que el país espera de sus fuerzas militares la primera actitud, que es la que actualmente prevalece en las fuerzas militares.

### **Conclusiones Parciales**

En Colombia las fuerzas militares no son contrarias a la solución política del conflicto armado entre las guerrillas y el Estado. En el curso del actual proceso de paz han mantenido una actitud de total sometimiento a las autoridades civiles, a las que les reconocen la legitimidad y el respaldo popular suficiente para desarrollar un proceso de paz que, a diferencia de los anteriores, afectaría de manera muy significativa la actual distribución de los factores estructurales del poder político, económico, social y militar del país.

Esta actitud básica no ha impedido que las fuerzas militares hayan expresado inquietudes y formulado advertencias con respecto a las consecuencias que para la seguridad nacional y para la seguridad ciudadana podrían tener ciertas medidas o decisiones de las autoridades civiles que manejan el proceso. Según una inveterada costumbre colombiana, esa objeciones se han hecho públicas en algunas ocasiones, lo cual, aún cuando no han tenido el alcance ni la intención de cuestionar el proceso de paz como tal, sí han evidenciado tensiones entre funcionarios civiles y mandos militares. Casi todos estos incidentes se han referido al manejo de la zona desmilitarizada que es sede de las conversaciones de paz, aún cuando también a las supuestos o

reales desempeños insatisfactorios de algunos miembros de la oficialidad del Ejército en la lucha contra los grupos paramilitares.

El gobierno ha acrecentado la confianza de las fuerzas militares en sus gestiones de paz mediante el amplio respaldo que les ha brindado en su propósito de fortalecerse y modernizarse para lograr mejores resultados en la lucha contra los grupos armados irregulares. Las fuerzas militares, por su parte, han aceptado que esa lucha contra unos adversarios que se han fortalecido de manera muy significativa durante los últimos años debe encuadrarse en el marco del respeto a los derechos humanos para ganar en legitimidad y eficacia. Esto implica también el compromiso de impedir que la población civil sea objeto de las acciones violentas de los grupos guerrilleros y paramilitares.

En conclusión, el papel de las fuerzas militares en desarrollo de un proceso de paz que se realiza en medio de la guerra no solamente está referido a su respaldo irrestricto e incondicional a las gestiones de paz del gobierno civil, sino también a su desempeño exitoso en el campo de la confrontación armada. Las fuerzas militares deben contribuir mediante el uso legítimo, legal, ético y eficaz de la fuerza a inducir a los adversarios del Estado a optar por la solución negociada. Simultáneamente, las fuerzas militares deben estar dispuestas a asumir los costos institucionales que puedan derivarse de esa negociación política, debido a que la reforma militar ha sido incluida entre los temas de la agenda acordada entre el Estado y la insurgencia.

#### El Proceso de Paz de Colombia Y La Política de los Estados Unidos

#### Víctor G. Ricardo

Han definido los organizadores de este importante certamen que se expongan los elementos esenciales que configuran la política de paz del Gobierno Nacional, así como su visión sobre la coyuntura y las tendencias del proceso.

Según el programa, será precedida por un elenco de posiciones de funcionarios norteamericanos, para posteriormente hacer un análisis sobre la concepción política y estratégica de los actores armados, la de la Comunidad Internacional, y, lo que es más importante, para tratar de interpretar el pensar y sentir de la sociedad civil.

Este es sin lugar a dudas un programa muy bien diseñado, que seguramente nos permitirá, al final de las exposiciones y de este encuentro, establecer los elementos comunes y reconocer las diferencias de criterios que estaln presentes en el debate actual y en las particulares circunstancias del proceso, sobre las que por supuesto existe preocupación.

Quisiera comenzar mi exposición por recordar y enfatizar que la política de paz del Gobierno Nacional tiene múltiples propósitos, que pueden resumirse diciendo, que buscamos la culminación definitiva del enfrentamiento armado, y a partir de ella la de todas las formas de violencia. Por una parte, actuamos por la vía política, a través de un proceso de diálogo y negociación con los movimientos insurgentes, que permita encontrar a través de la negociación un acuerdo con ellos. Actuamos en búsqueda de garantizar el monopolio de las armas en poder del Estado, consientes de que hay que desactivar todos los grupos y movimientos que se valen de la violencia para la obtención de sus fines. En tercer lugar, queremos desde el Gobierno sentar la bases para el desarrollo económico, social y político del país, con mejores condiciones de justicia social. En cuarto lugar, no menos importante que los tres anteriores, combatir el narcotráfico a través de las acciones de cooperación internacional que se viene realizando complementadas por proyectos de desarrollo alternativo que propendan por el establecimiento de una estructura económica y social que permita la sustitución de cultivos ilícitos y por un mejoramiento de la calidad de vida.

#### Sobre estos tópicos versará mi exposición

El Presidente de la República ofreció y ha venido cumpliendo su promesa de liderar directamente un proceso que permita realizar esos objetivos de su política integral: el diálogo, la negociación y la firma de acuerdos con las guerrillas; la solución a otras manifestaciones de violencia y en especial la que ejercen las autodefensas y los grupos de justicia privada; y la redención económica social de las zonas más deprimidas y azotadas por el conflicto, así como la

atención a las víctimas de la violencia, como parte de un programa más general de política social, a través del Plan Colombia.

Respecto al proceso de diálogo y negociación con los grupos insurgentes, hemos sido claros al decir que la intención del Gobierno es convenir con ellos los términos que conduzcan a la pacificación y cese definitivo del enfrentamiento armado, y definir con toda la sociedad colombiana las reformas de orden económico, político y social que resulten necesarias para superar las condiciones de marginación, iniquidad y pobreza, sentando de esa forma las bases de la paz firme y duradera.

Por eso el Presidente fue y sigue siendo un convencido de que debe establecerse una agenda sustantiva amplia, construida bajo el criterio de interpretar fielmente los intereses de las mayorías nacionales y acompañada de mecanismos democráticos que permitan la activa participación de los colombianos en el proceso.

Creo que ese propósito lo hemos alcanzado y que se refleja claramente en la Agenda Común que resultó de la fase de diálogos con las FARC, aunque creemos también que la Convención Nacional que propone el ELN y que hemos respaldado puede enriquecer en gran medida ese debate de la sociedad.

Para cumplir con ese cometido, de elaborar la agenda y asegurar el compromiso de los colombianos con el proceso, el Gobierno ha dispuesto todas las decisiones de carácter procedimental que han sido necesarias y convenientes.

Recordarán ustedes que, tal y como se planteó por el Jefe de Estado en la política de paz, el Gobierno acogió como punto de partida de la negociación con las FARC la plataforma para la reconciliación nacional reivindicada por esa organización insurgente. No obstante, concertamos con las FARC la inclusión de otros temas de interés nacional, convencidos como estamos de que no podían quedar ausentes, por hacer parte de las urgencias del país.

De igual forma, el Presidente se reunión con el dirigente máximo de las FARC, con el propósito de conocer el compromiso de esa organización con la construcción de la paz y convenir en el nivel más alto de decisión los términos para iniciar el proceso de diálogo y negociación.

Entre las decisiones que adoptó el Presidente al iniciar su mandato, dispuso el reconocimiento del carácter político de las FARC, la condición de representantes políticos de esa organización a las personas por ellos nombradas, y la zona de distensión de cinco municipios del sur del país, con el propósito de facilitar las condiciones de seguridad y las garantías para iniciar el proceso de diálogo, negociación y firma de acuerdos en el territorio nacional, todo esto dentro del marco jurídico colombiano.

He dicho hasta el cansancio, pero no sobra reiterarlo aquí, que esa Zona tiene como único objetivo político y jurídico facilitar el proceso de negociación y firma de acuerdos. Sus alcances se

limitan a disponer el retiro temporal de los miembros de la Fuerza Pública y la suspensión de órdenes de captura a los voceros de la organización guerrillera designados para el proceso. De ninguna manera significa renuncia o concesión del ejercicio de la soberanía y la unidad nacionales, ni del ejercicio de la autoridad pública, como lo hemos aclarado suficientemente en nuestras reuniones de días atrás a los norteamericanos.

Estas decisiones fueron previas y necesarias para que el Jefe de Estado pudiese instalar, como en efecto lo hizo, la mesa de diálogos con las FARC en San Vicente del Caguán, el pasado 7 de enero. Fue ese un acto sin antecedentes en Colombia, que demostró con claridad meridiana la voluntad de paz del Gobierno y el liderazgo y coraje que le ha impreso el Primer Mandatario.

Ya hemos recorrido un trecho muy importante en estos meses de Gobierno, en medio de dificultades, que, hay que decirlo, se han exagerado, en particular las referentes a los alcances de la Zona de Distensión. En medio de esas dificultades, y casi de manera inadvertida, fue constituyéndose muy pronto, como lo previmos y buscamos intensamente, la que ahora el país conoce como Agenda Común por el cambio hacia una nueva Colombia.

En esos cuatro meses también logramos convenir con las FARC mecanismos que permitan que el proceso de negociación tenga la participación permanente de sectores organizados de la sociedad colombiana, conformando un Comité Temático Nacional a través del cual se llevarán a cabo audiencias públicas. Cabe la pena anotar que el Comité Temático Nacional está integrado por las dos partes y que en el caso de la representación del Gobierno hemos querido que se integre por representantes de los distintos sectores políticos, económicos y sociales, ya que la paz no es solamente una política de gobierno sino una política de Estado.

Este último será, según lo hemos acordado, una especie de "cerebro" de la paz, en el cual, de manera plural y representativa, y con la autoridad técnica y científica, se recibirán las distintas propuestas de solución y desarrollo de los temas de la agenda común, se sistematizarán y darán a conocer a la mesa de negociación y naturalmente al país, en forma de insumos.

En los ú1timos días ha habido una suspensión del proceso debido a las diferencias de interpretación sobre el acuerdo que el día 2 de mayo pasado, suscribió el Presidente de la República con el Comandante de las FARC y el cual tenía como objetivo crear un mecanismo que permitiera acompañar a través de una comisión la Zona de Distensión, respecto de los problemas que allí sucedieran. Debo anunciarles que ya estamos próximos a tener un acuerdo en esta materia y por tanto la mesa de negociación se instalará seguramente en los próximos días.

Tanto los fines que el Gobierno persigue, como los medios que viene utilizando, en el marco de la negociación con las FARC, gozan del respaldo de organismos internacionales y de países amigos, como quedó demostrado con el apoyo de las Naciones Unidas, del Gobierno Norteamericano, de la cumbre de países iberoamericanos y en general, de la Comunidad Internacional.

Ese respaldo no es producto de la casualidad o del azar, sino de la seriedad y consistencia de la política de paz, que gracias a la intensiva acción diplomática dispuesta por el Presidente de la República y ejecutada por el Ministerio de Relaciones Exteriores ha logrado la comprensión y el comprometimiento de la Comunidad Internacional en apoyar el proceso de solución política, eso sí, con estricto e incondicional apego al respeto por la soberanía y la no intervención en asuntos internos.

Quisiera recalcar que esa confianza se ha refrendado de manera incuestionable con el apoyo sin precedentes al Plan Colombia, que acabamos de obtener del Gobierno y dirigentes norteamericanos y de la Banca Multilateral, quienes creen en la capacidad de los colombianos para resolver sus problemas, incluso en medio de la nefasta herencia de descalabro económico y de su serio efecto en social, que vamos a comenzar a resolver mediante programas y proyectos seriamente disehados y pulcramente ejecutados. En los próximos días convocaremos a la Comunidad Europea y a otros países al respaldo al Plan Colombia.

Al ser inevitable iniciar el proceso de diálogo y negociación con las FARC sin el cese de la confrontación militar, el Gobierno ha propuesto en la Agenda Común acordada el respeto al Derecho Internacional Humanitario.

Esa propuesta fue nuevamente formulada por el Jefe de Estado al cumplirse el primer año de Gobierno y nosotros seguiremos, insistiendo en ella, pues entendemos la urgencia y el apremio de detener la degradación del conflicto, cuyos, niveles son tan dramáticos, que lo convierten en una de las mayores amenazas del proceso.

Es mucho lo que se ha podido avanzar en la primera fase del proceso, así que lo que queda ahora es proceder, sin más dilaciones ni pretextos insostenibles, a la negociación de la Agenda Común. El Gobierno está a la espera, pero también activo y dispuesto a hacer todo cuanto sea para la paz, obviamente, mientras demuestre sin lugar a dudas su función para la paz.

Ello no se contrapone con la determinación del Gobierno Nacional para mejorar la doctrina y la capacidad operativa de las fuerzas militares, pues el Estado tiene la obligación de defender a los ciudadanos en su vida, honra y bienes, así como a las instituciones democráticas, y el proceso de paz no se va a constituir en el muro de contención para que, el Estado se ate de manos y pies.

Pero lo que si tuvimos que contener con toda energía y claridad es la especulación delirante sobre eventuales intervenciones de terceros países, no en la paz sino en el conflicto, y lo que es más grave aún, la maligna tesis que se lanzó desde las sombras, según la cual el proceso de paz iniciado por el Presidente de la República no sería más que una táctica de confrontación que le permitiría llenarse de razones para declarar la ofensiva final.

La tesis es sin duda maligna, porque con ella se lograba sólo minar el entusiasmo y el coraje que todas las organizaciones civiles y políticas han impreso en la búsqueda de la solución política.

Salimos al paso de esas especulaciones y hemos dejado muy en claro que nuestro esfuerzo de reconciliación es firme e indeclinable, sin que ello, lo reitero, se oponga con las obligaciones de la Administración en materia de orden público.

Quisiera también referirme al proceso de diálogo y negociación con el ELN, del que tanto se han hecho cábalas, no siempre acertadas. Lo primero que debo reiterar, porque lo he dicho muchas veces, es que al igual que ocurrió con las FARC, en este caso el Gobierno también acogió, como fundamento de la negociación, la agenda que este grupo venía reivindicando, y respaldó el proceso de Convención Nacional propuesto por ellos como mecanismo de análisis y consulta de los grandes temas nacionales.

Durante los primeros meses de Gobierno facilitamos y acompañamos con mucho entusiasmo los trabajos preparatorios de la Convención Nacional, nos comprometimos activamente con ellos, y pese a que el ELN en una primera instancia rechazó la participación del Gobierno en este foro, terminó por aceptar la necesidad de inscribir la Convención Nacional en un proceso bilateral de solución política del conflicto armado, tal y como nosotros lo propusimos.

Incluso antes de hacerlo con las FARC, el Presidente de la República reconoció la naturaleza política del ELN y la condición de representantes oficiales a las personas designadas por ellos, a la vez que otorgó todas las garantías y facilidades logísticas para la preparación de la Convención Nacional, incluida la restitución temporal de la libertad de los voceros de esa organización que cumplen condena penal, en un gesto de confianza sin precedentes.

Como conclusión de los trabajos entre representantes de mi Oficina, los representantes de la sociedad civil y los voceros oficiales del ELN, se definió el carácter de la Convención, así como los aspectos sustantivos, la temática, los participantes, la metodología, e incluso el reglamento interno.

No obstante, como todos lo saben aquí, el ELN condicionó la vigencia de los aspectos acordados en el proceso de preparación de la Convención Nacional a que el Gobierno accediera a la declaratoria de una Zona de Distensión en cuatro municipios identificados del Sur de Bolívar.

A diferencia de las condiciones del área que ha sido objeto de la declaratoria de Zona de Distensión en el sur del país, en el caso de aquella exigida por el ELN, como un hecho nuevo además en el proceso, concurren un sinnúmero de circunstancias que hacen improcedente su puesta en marcha.

Eso lo quiero reiterar ahora, pues cualquier determinación que tenga que tomarse en cuanto al lugar para la realización de los diálogos y de la Convención Nacional, deberá ajustarse a unos criterios de seguridad y de conveniencia nacional.

Le propusimos al ELN el estudio de otras alternativas e invitarnos a esa organización a que asumiera una actitud más amplia para identificar el lugar de la Convención. En aquel entonces no fue posible lograr una reflexión alternativa, inflexible posición que para bien del proceso ojalá se haya madurado.

La reacción del ELN a las propuestas del Gobierno fue la perpetración de una serie de actos de terrorismo, probablemente motivados en su pretensión de demostrar su capacidad militar que no es aceptable ni para el Gobierno, ni para la sociedad, ni para la Comunidad Internacional, ya que debemos imponer ante todo la fuerza de la razón y no la razón a la fuerza.

Hemos condenado y repudiado unánimemente los secuestros masivos protagonizados por el ELN en Bucaramanga, Cali y Barranquilla, y hemos exigido la liberación de todos los rehenes como requisito para restablecer el proceso de diálogo directo y de realización de la Convención Nacional.

Hemos hecho uso de los mecanismos que fueron previstos en la política de paz, y por ello aceptamos la conformación de grupos de acercamiento y buenos oficios, primero con el objeto único de facilitarle al ELN la liberación a los rehenes, y después con el fin de explorar fórmulas de solución al deterioro de comunicación que creó con esos graves atentados.

Hoy está en marcha un diálogo respaldado por el Gobierno Nacional entre distinguidos civiles colombianos y miembros del Comando Central del ELN. Confiamos en que ese diálogo sea fructífero y logre persuadir, como parece estar ocurriendo, a reales cambios de posición de ese movimiento insurgente, de los que puedan surgir acuerdos realistas y convenientes con el Gobierno Nacional sobre el lugar y las condiciones de seguridad para realizar la Convención Nacional y el diálogo bilateral, como lo desea fervorosamente el país,

Por lo pronto, existe una importante base de reflexión, en las cinco diversas alternativas que sobre esas materias le propuso el Gobierno Nacional al ELN. Todas ellas estará vigentes cuando se proceda a la liberación de los rehenes, o este hecho se produzca de manera simultánea.

Ha dicho el Gobierno que los procesos de diálogo, negociación y firma de acuerdos de paz con la insurgencia son un componente de la política de paz, que por lo tanto no se agota en ellos. Está previsto también un tratamiento claro al problema de las autodefensas y los grupos de justicia privada, que como lo hemos dicho siempre, se realiza por decisión propia e independiente, y por lo tanto sin ninguna sujeción al desarrollo y los resultados de los procesos de diálogo y negociación con las guerrillas.

También hemos sido claros al decir que en el marco del proceso de paz, la única. posibilidad que el Gobierno Nacional está dispuesto a estudiar frente a ellos es su sometimiento al Estado de Derecho, el cese inmediato de sus operaciones y el desmantelamiento definitivo do sus estructuras militares.

Esos componentes de la política de paz están en firme y serán los que continúen gobernando las decisiones de esta Administración frente a estos grupos, que realizan una acción ilegal, antidemocrática, independiente, y absolutamente contraria a la del Estado de Derecho.

Como lo dije en mi presentación general, la política de paz trasciende hacia la erradicación de los factores objetivos del conflicto armado. Para lograrlo esta administración ha diseñado el Plan Colombia, que como ustedes saben, hemos presentado aquí en los Estados Unidos y ha gozado del amplio respaldo del Presidente Clinton y de su administración, para no mencionar nuevamente en el apoyo multilateral de la Banca Internacional, que habla por sí solo.

El Plan Colombia no es solamente el diálogo y la negociación; consiste también en un ambicioso programa para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas más deprimidas del país, la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos, así como de aquellas zonas azotadas por la violencia. Con él se busca congregar los esfuerzos del Estado y el sector privado colomblano, en alianza con países amigos y organismos multilaterales para trabajar en la construcción de la paz.

Los proyectos serán estructurados como organizaciones empresariales productivas y competitivas, que estén a la altura de las exigencias de los mercados nacionales e internacionales, y sobre todo le ofrezcan a los campesinos la posibilidad de recibir ingresos estables y les de capacidad para acumular riqueza. Estos ambiciosos proyectos agroindustriales comenzarán a ejecutarse en aquellas zonas del país que han venido siendo utilizadas para la siembra de cultivos ilícitos, por lo que están concebidos como programas de desarrollo alternativo y son fundamentales para erradicar el narcotráfico de nuestro país.

Hay una convergencia de propósitos entre el Gobierno y las FARC frente a la responsabilidad del país con la solución al problema mundial de las drogas. Ese enfoque común enfatiza el carácter social del problema de la producción de cultivos ilícitos y favorece para su solucion la puesta en marcha de eficientes programas de desarrollo alternativo ejecutados bajo el liderazgo del Estado. En este aspecto las FARC han manifestado su decisión de contribuír en la sustitución de los cultivos ilícitos.

Sabemos que toda la sociedad colombiana debe aportar a la construcción de la paz, como una responsabilidad ineludible y que no se puede simplemente endosar a la Comunidad Internacional. En ese espíritu, como complemento a los recursos que provienen del presupuesto nacional, la Administración presentó ante el Congreso de la República una iniciativa que fue tramitada con éxito para la creación de los bonos de paz, que hacen parte del aporte del sector privado colombiano para la financiación en la ejecución de los programas y proyectos que hacen parte del Plan Colombia. Pero a estos recursos financieros se les debe sumar el conocimiento empresarial, técnico y científico, que tienen los sectores privados nacionales, y que pueden y deben ahora transferir hacia la inversión social y, a partir de ella, también a la paz.

Por eso hemos convocado y seguiremos convocando a los empresarios, con el propósito de que se vinculen activamente en la planeación y la ejecución del plan, enseñando a pescar y no sólo dando un pescado.

Varias instituciones del Gobierno han trabajado intensamente en la elaboración de los perfiles de estos programas y proyectos, y se está justo ahora conformado el Grupo Consultivo para la consecución de otros recursos internacionales, adicionales a los ya obtenidos, que sirvan de contrapartida a los aportes del Gobierno y del sector privado.

Junto con estas acciones en materia de recuperación del campo y sustitución de cultivos ilícitos, el Plan Colombia tiene como objeto atender a las víctimas de la violencia, y entre ellas, de manera especial, a la población desplazada. Tenemos una grave responsabilidad con estas poblaciones, no sólo ante la situación de emergencia que enfrentan, sino principalmente en lo que se refiere a su retorno seguro a las poblaciones de orígen o a su reubicación voluntaria en el sitio del territorio nacional que les brinde la posibilidad de prosperar.

Le política de paz está en marcha. Todos recordamos de la literatura aquel pasaje en el que Sancho Panza, al anunciarle a su señor el ladrar de los perros, recibió del Quijote la sentencia: es señal de que cabalgamos.

Lo manifiesto porque cuando miro hacia atrás y recuerdo la postración en que hace tan solo un año y medio se encontraban Colombia y los colombianos, en una sin salida y una falta de liderazgo realmente pasmosa, existía sin embargo el surgir y el andar de una sociedad resuelta en el camino de la paz, sin importar las dificultades.

Hoy que andamos, cuando recobramos el norte y levantamos la antorcha encendida de esperanza a la Nación que nos sigue, algunos, no muchos, parecen sentarse en el camino a llorar las desgracias, a lamentarse de los problemas o a apertrecharse en la apatía, que indefectiblemente se convierte en indolencia. Y lo que es aún más grave, al sentarse le quitan el impulso y el ritmo a quienes están en la fila ávidos de participar.

La situación actual del proceso requiere perseverancia, pero también activa urgencia de transformación y de cambio. Ambas condiciones deben confluir de manera armónica en la organización social de Colombia, pues una es el chasis que da la consistencia y el soporte y la otra el motor que da el impulso del vehículo de la paz.

Nadie dijo nunca que no habría problemas. Claro que los hay y que los seguirá habiendo, justamente porque el proceso se mueve. Que nadie crea que la paz es un camino de rosas. Todos vamos a tener que hacer sacrificios si queremos una paz que valga la pena. Todos tendremos que soportar dificultades y probablemente esperas. Una paz hecha con cronómetro, aunque deseable para contener la confrontación ya, como todos lo queremos aquí, puede ser también muy peligrosa, pues no se pueden pactar imposibles ni se puede sembrar en arena.

El Gobierno de los Estados Unidos y su departamento de Estado permanecen firmes en su respaldo a nuestra política, como estoy seguro que ocurre en las mayorías de su Congreso.

Nuestros planes, en las palabras del vocero del Departamento de Estado, son ambiciosos pero realistas. Y es que no es la hora de las michicaterías, sino de pensar en grande para actuar en grande, que es lo que con modestia queremos hacer desde el Gobierno como tributo a nuestro país, que se merece la paz.

# Autonomía Militar, Paramilitares y Autodefensas en Colombia: Es Posible Una Salida Democrática al Conflicto Armado?

#### Mauricio Romero

El tipo de solución que tenga el conflicto armado colombiano va a determinar en gran parte el carácter de la democracia durante la primera parte del siglo XXI en este país. Sea el énfasis de la resolución del conflicto en lo militar o en la negociación, y dependiendo de los sectores que salgan fortalecidos y del cambio en la cultura política, los procedimientos democráticos van a tener mayores posibilidades, se van a estancar o pueden sufrir un serio deterioro. La democracia de la que se está hablando no es aquella que asocia democracia con un partido de izquierda en el poder, sino una que le dé garantías a las minorías políticas, y a la oposición en general. En el presente trabajo se quieren dar algunas pistas para mostrar las ventajas de una negociación, y por lo tanto, las de una reforma del régimen político¹ como camino para establecer las pautas de una paz sostenible. Esto supone la creación de una nueva "comunidad política", resultado de la dinámica que acompañe la negociación, la cual debería ayudar a superar los antagonismos que han sostenido y profundizado el conflicto en la presente década. Ese proceso de negociación pondría las bases para el desarrollo de nuevas identidades políticas.

En la misma lógica, el análisis quiere mostrar los riesgos de una estrategia basada en el combate a la "narcoguerrilla" como eje articulador de la política gubernamental e internacional para buscar la paz, y por esta vía, pretender el control del tráfico de estupefacientes. Es riesgoso, entre otras cosas, porque en esa estrategia no hay lugar para la reconciliación, ni tampoco se ocupa de los grupos paramilitares y de autodefensas, sus vinculos con el narcotráfico, ni mucho menos de sus efectos políticos, institucionales y de amenaza para la democracia a nivel subnacional.

La simpatía con que algunos sectores republicanos en el congreso—y en la misma administración demócrata de los Estados Unidos—juzgan un eventual énfasis en una salida militar, antes que una negociación, no considera la oportunidad para una reforma institucional que una paz negociada ofrecería, dada la incapacidad de los precarios partidos colombianos con representación en el congreso para conseguir un cambio institucional significativo que amplie la representación de intereses e idearios, y que además, facilite una reconciliación. Igualmente, el énfasis en una solución militar no aprecia en su verdadero valor la extraordinaria movilización y esfuerzos de diferentes sectores sociales por ampliar el régimen político y democratizar la sociedad colombiana desde los años 80, de los cuales la constitución de 1991 es sólo un resultado parcial.<sup>2</sup> Aceptar, sin antes hacer un análisis crítico, la imagen de la situación

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Esto no significa necesariamente una participación en el gobierno nacional por parte de los grupos guerrilleros, sino la aceptación de los partidos que forman parte del sistema político actual de nuevos competidores por el poder, lo mismo que del respeto de esos nuevos jugadores por unas reglas comunes de acceso al poder institucional. Hay que resaltar que esa reforma de régimen político vendría acompañada de un cambio en las percepciones mutuas de los actores, de reconocimiento mutuo para sus agendas y perspectivas de mundo, y por lo tanto, de posibilidades para un mayor pluralismo en la sociedad.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Dugas, John, ed. (1993): La Constitución de 1991: un Pacto Político Viable?, Departamento de Ciencia Política, Uniandes.

colombiana de las dos últimas décadas como la de una "democracia sitiada",<sup>3</sup> es suponer que todo ha sido positivo en el régimen formado por los partidos liberal y conservador desde 1958, y todo ha sido pernicioso en los opositores y críticos de esa coalición.

Con esto no se quiere negar o soslayar la responsabilidad que la guerrilla pueda tener en la prolongación del conflicto, o el comportamiento autoritario de las FARC o del ELN frente a la población, las reacciones que hayan podido generar de los grupos a los que les extraen recursos a través del secuestro y la extorsión, o los efectos negativos que la confrontación armada ha traido sobre el desarrollo de una sociedad civil. Se busca es llamar la atención sobre la oportunidad para fortalecer el estado, las instituciones y el pluralismo que una negociación ofrecería, al aumentar la legitimidad estatal, crear condiciones para mejorar su capacidad y promover la integración de los grupos enfrentados al estado a un régimen político renovado. Es decir, se asocia las posibilidades de una reforma política con las negociaciones de paz. Sin éstas, es muy difícil que ocurra aquélla, si no imposible.

Por eso, pensar que el proceso de paz es un asunto limitado al gobierno y a la guerrilla, o entre éstos dos y los Estados Unidos, es no tener en cuenta esa impresionante movilización por reformas y democracia de la sociedad colombiana durante los últimos 20 años, y el sobrecogedor costo en vidas humanas que esto ha representado. De cien asesinatos por motivos políticos en 1980, se pasó a mil en 1985, y a cuatro mil en 1988. Desde entonces, las muertes por motivos políticos varían entre tres mil y cuatro mil al año. Es decir, un promedio de diez personas cada día. Tres de esas diez personas mueren en combate diariamente. Las otras siete son desaparecidas para siempre o asesinadas en su casa, en su oficina o en la calle. Al sacar un promedio desde 1988, se observa que 30% de esas muertes fuera de combate han sido causadas por las guerrillas, y el 70% restante han sido atribuidas a agentes estatales y grupos paramilitares.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Archer, Ronald P. (1995): "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy," in *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, edited by Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, Stanford University Press.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Romero, Mauricio (1999): "Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana", Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y Cono Sur, Proyecto Regional Comparativo, Fundación Ford y Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú; Comisión Colombiana de Juristas (1997): Colombia, Derechos Humanos y Derecho Humanitario: 1996; Ramirez, Socorro y Luis Alberto Restrepo (1989): Actores en Conflicto por la Paz, Siglo XXI editores y Cinep; Gallón, Gustavo, ed. (1989): Entre Movimientos y Caudillos: 50 Años de Bipartidismo, Izquierda y Alternativas Populares en Colombia, Cinep-Cerec; Giraldo, Javier y Santiago Camargo (1986): "Los Paros y Movimientos Cívicos en Colombia," in Movimientos Sociales Ante la Crisis en Sudamerica, CINEP.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Palabras de Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas, durante el acto protocolario en el que Naciones Unidas reconoció el status consultivo a la comisión, Bogotá, septiembre 14 de 1999.

### Elites Regionales y Narcotráfico

Una de las posibles salidas al conflicto propiciada por una eventual profundización de una solución militar podría ser la que de hecho ya existe en algunas regiones del país. En efecto, grupos vinculados a las redes del narcotráfico se han consolidado como grandes propietarios de predios rurales y urbanos, como importantes inversionistas desde inicios de los años 80, y también como figuras determinantes de la política subnacional, con franco deterioro de la democracia, el pluralismo político y el respeto por los derechos humanos y civiles, a pesar de los nuevos canales de participación abiertos por la descentralización política y administrativa, y por la constitución de 1991. Un caso sobresaliente es el de la familia Castaño en el departamento de Córdoba y la región bananera del Urabá, zonas cercanas a la frontera con Panamá y sobre la costa del mar Caribe colombiano. Fidel Castaño, vinculado al Cartel de Medellín y luego al de Cali, fundó las Autodefensas de Córdoba y Urabá, ACCU, a inicios de los años 90, y su hermano Carlos, las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, a mediados de la misma década. Las AUC agrupan a cerca de 4,000 efectivos armados a lo largo del territorio nacional, número que Carlos Castaño, su líder actual, espera duplicar a la vuelta del nuevo siglo. 6

Al convertirse en terratenientes e inversionistas en las regiones con conflictos campesinos por la tierra, con disputas laborales por libertades sindicales y civiles, y además, con presencia e influencia política de la insurgencia armada, como en el departamento de Córdoba y en la vecina región de Urabá, estos grupos emergentes pasaron a formar parte de las poderosas élites regionales colombianas, pero también a compartir y enfrentar sus problemas: una intensa movilización social por redistribución de recursos materiales, por derechos civiles y ampliación democrática, y una lucha armada insurgente que ha oscilado entre luchar por reconocimiento político y ampliación del régimen, como lo fue el Movimiento M-19 en la década de los 80, y por un proyecto de economía y sociedad estatista que no deja ver con claridad el lugar de la democracia en él, representado por las FARC y el ELN en la década de los 90.

## Democratización, Fuerzas Armadas y Autonomía Militar

Desafortunadamente, la amplitud de esas dos movilizaciones desde finales de la década de los 70 coincidió con uno de los momentos más álgidos de la Guerra Fría y con la polarización surgida del conflicto centroamericano, hechos que enmarcaron esas demandas en la disputa este-oeste, resaltando su dimensión ideológica, en detrimento de las peticiones por justicia social, reconocimiento político y democratización de los sectores movilizados armados y no armados. En este contexto, las fuerzas militares colombianas, formadas y entrenadas en el marco de la Guerra Fría para combatir el "enemigo interior," se convirtieron en un opositor formidable a los

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Romero, Mauricio (1999): "Elites Regionales, Identidades y Paramilitares en el Sinú," in *De las Armas a la Política*, edited by Javier Guerrero y Ricardo Peñaranda, Iepri-Tercer Mundo; y Mauricio Romero,1995: "Transformación Rural, Violencia Política y Narcotráfico en Córdoba," *Controversia* #167, CINEP.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Reyes, Alejandro (1997): "*Compra de tierras por narcotraficantes," in* Drogas Ilícitas en Colombia. Su Impacto Económico, Político y Social, Editorial Ariel-PNUD-Minjusticia.

intentos de reconciliación y de ampliación del sistema político iniciados por el presidente Belisario Betancur (1982-1986).<sup>8</sup>

Esa tensión entre ejecutivo y estamento militar, situación que ha llegado a veces a un evidente enfrentamiento entre presidencia y fuerzas armadas, ha sido una constante hasta hoy en las conversaciones de paz entre insurgencia y gobierno, al punto de haber configurado un "path dependency" que ha limitado los intentos de paz y reducido las posibilidades de solución política al conflicto. Esa rivalidad abierta entre dos agencias de un mismo estado por el manejo del orden público y la política frente a la rebelión armada ha durado cerca de 17 años, creando el contexto para el desarrollo de los grupos paramilitares y de autodefensas. Esa tensión entre subordinación/autonomía de las fuerzas militares y la Presidencia ha menguado la capacidad del estado central para impedir el conflicto, mantener la seguridad pública y facilitar la paz social, logros indispensables para cualquier coalición política que quiera reproducir unas instituciones, y a su vez, mantenerse en el poder.

Ha sido evidente la dificultad de las diferentes coaliciones gobernantes desde 1982 para integrar en un régimen político ampliado a las guerrillas y para ofrecer seguridad en las zonas que se salen de la influencia directa de las cuatro grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Ese obstáculo terminó por abrirle paso dentro del sector privado y de las mismas fuerzas militares a la idea de armar a civiles para defenderse de la guerrilla en la regiones con influencia de la subversión. Este hecho refleja la ausencia de consenso político a nivel nacional para enfrentar a los insurgentes con todo el peso militar del estado o para integrarlos en un

<sup>8</sup> Dávila, Andrés (1998): El juego del poder: historia, armas y votos, Ediciones Uniandes-CEREC; Leal, Francisco (1994a): El Oficio de la Guerra. La Seguridad Nacional en Colombia, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales; -- 1994b: "Defensa y Seguridad Nacional en Colombia, 1958-1993," in Orden Mundial y Seguridad. Nuevos Desafios para Colombia y América Latina, edited by Francisco Leal and Juan Gabriel Tokatlian, Tercer Mundo Editores-IEPRI-SID.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> El episodio más reciente de esa tensión fue la renuncia del ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, en mayo de 1999, debido a desacuerdos con la decisión de la presidencia de prolongar la zona de despeje para las FARC. Esto sucedió pocas semanas después de que la presidencia pidió el retiro de dos generales acusados de promover grupos paramilitares, decisión controvertida dentro del estamento militar. En solidaridad con el ministro renunciante, la plana mayor de las fuerzas armadas amenazaron con renunciar: 17 generales, encabezados por el comandante del ejército, y más de 100 coroneles y mayores, además de otros oficiales y suboficiales. También se rumoró sobre amenazas de posibles deslizamientos de oficiales y soldados bajo su mando, hacia los grupos paramilitares y de autodefensas (ver el semanario *Cambio* # 311, mayo 31-junio 7/99).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Esta expresión se refiere a la trayectoria seguida por un fenómeno social, en la cual las decisiones de los implicados, o los resultados previos, van delineando un camino o reduciendo las posibles alternativas disponibles para los sujetos -- individuales o colectivos-- involucrados. De esta forma, la evolución de un fenómeno determinado se limita a las variaciones dentro de unos parámetros ya previsibles. Las negociaciones de paz iniciadas en Colombia en 1982 son un buen ejemplo. Cada gobierno ha iniciado conversaciones con la guerrilla desde entonces, siguiendo un libreto similar: un primer año de grandes expectativas, seguido de accusaciones de las Fuerzas Armdas poniendo en duda la buena fe de la guerrilla, luego se pasa a acusaciones mutuas sobre incumplimiento de lo pactado, y finalmente estancamiento del proceso. Al menos esta ha sido la trayectoria con las FARC. El intento de negociación del presidente Pastrana es quinto desde 1982.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Esta polaridad no significa que un extremo excluya al otro. Más bien, hace referencia a un continuo a lo largo del cual hay movimiento permanente, unas veces más cerca de un extremo que del otro, dependiendo de las condiciones que la afecten. Así, no hay situaciones de absoluta autonomía o absoluta subordinación, sino diferentes combinaciones.

régimen político renovado. Igualmente, esa falta de consenso también tiene que ver con las restricciones presupuestales para financiar una política de "guerra total", además de las obvias limitaciones operativas, organizativas y tácticas de las mismas fuerzas militares. La prolongación del conflicto en muchas regiones y la ampliación a otras, y esa incapacidad del gobierno central para elaborar una propuesta de paz con el apoyo de las fuerzas armadas, y al mismo tiempo proporcionar unos mínimos de seguridad, paz y convivencia en zonas de agroindustria, ganaderas o de extracción de recursos naturales, ha fortalecido entre las élites regionales la idea de una pacificación, en lugar de un proceso de reconciliación que conduzca a la paz.

Un punto que hay que resaltar es que desde el inicio de las negociaciones entre gobierno y guerrilla en 1982, esos intentos de ampliación democrática y de respeto por derechos civiles y humanos han venido acompañados por un renovado interés de la academia, intelectuales, sectores de los dos partidos tradicionales, y del público en general, por el manejo del orden y seguridad interna, además de una mayor injerencia de la Presidencia en los temas militares. Esto ha conducido a una pérdida de prerrogativas del estamento militar en diferentes campos, como se observa en el cuadro que se presenta a continuación. Esta pérdida de influencia no ha sido un proceso fácil para las fuerzas armadas, y en particular para el ejército. Sectores de la rama judicial y de la sociedad civil han denunciado las reiteradas violaciones de derechos humanos y atropellos en contra de opositores políticos, activistas de izquierda, sindicalistas, defensores de los derechos humanos o de la misma población por parte de las fuerzas armadas desde finales de la década de los 70.

Igualmente, el juzgamiento de civiles por militares, una de las prerrogativas otorgadas a las fuerzas armadas por la legislación de estado de sitio casi permanente desde los años 60, enfrentó una enérgica resistencia de la sociedad civil e importantes grupos de la rama judicial en la década pasada, hasta que finalmente fue incluida como prohibición constitucional en 1991. Hay que resaltar que esa pérdida de prerrogativas por parte de la institución militar desde mediados de los años 80, es la otra cara de la intensa presión democratizadora y de afirmación de derechos civiles y humanos. Estos fueron negados en la práctica por la política de orden público que le dio un tratamiento militar a las demandas sociales y por ampliación de la democracia durante el régimen del Frente Nacional (1958-1974) y su prolongación formal e informal en años posteriores. Esa dinámica democratizadora fue desencadenada por los inicios de las negociaciones de paz en 1982.

CAMBIO EN PRERROGATIVAS MILITARES EN COLOMBIA, 1974-1999

CAMBIO EN PRERROGATIVAS MILITARES EN COLOMBIA, 19/4-1999				
Ejército\Años	<u>1974-1981</u>	<u>1982-1990</u>	<u>1991-1997</u>	<u>1998-1999</u>
Coordinación del Sector Defensa	Alta	Alta	Moderada	Alta-Moderada
Función del Congreso en el Sector Defensa	Baja	Baja	Baja-Moderada	Moderada
En el Sistema Judicial	Alta	Alta-Moderada	Moderada	Moderada
Autonomía Potencial en Disturbios y Rebeliones Internas	Alta	Alta	Alta-Moderada	Alta-Moderada
En la Institución Policial	Alta	Alta	Moderada	Moderada-Baja
En Servicios de Inteligencia	Alta	Alta	Alta-Moderada	Alta-Moderada
Nivel del Ministro de Defensa	Oficial de Mayor Graduación	Oficial de Mayor Graduación	Civil Nombrado por el Presidente	Civil Nombrado por el Presidente
En Criterios para Promociones	Alta	Alta	Alta-Moderada	Moderada
Militar Activo en el Gabinete	Ministro de Defensa	Ministro de Defensa	Ninguno	Ninguno
Control sobre Actividad Económica	Industria Militar Ligera, Importación y Venta Doméstica de Armas y Municiones	Industria Militar Ligera, Importación y Venta Doméstica de Armas y Municiones	Industria Militar Ligera, Servicios de Seguridad, Importación y Venta Doméstica de Armas y Municiones	Industria Militar Ligera, Servicios de Seguridad, Importación y Venta Doméstica de Armas y Municiones
Recepción de Ayuda y Entrenamiento Internacional	Alta-Moderada	Alta-Moderada	Moderada-Baja	Alta

Fuente: Dávila, 1998; García-Peña, 1995; Leal, 1994a, 1994b; Reyes, 1990; Torres, 1986.

El cuadro deja ver importantes tendencias en la jurisdicción militar sobre diferentes áreas de seguridad pública, las cuales indican una conflictiva desmilitarización de esos dominios en

favor de un manejo civilista. 12 Esto ha sido claro en el caso de la policía y su mayor independencia de las fuerzas militares, aunque aquélla aún sigue siendo parte del ministerio de Defensa. Desde comienzos de la presente década el ministro de defensa es un civil nombrado por el presidente, cuando antes era el oficial activo de mayor antigüedad. Las promociones ya no son prerrogativa interna de las fuerzas militares, sino son supervisados por la Presidencia y bajo una mirada vigilante de la sociedad civil, ONG's internacionales y aún del mismo gobierno de los Estados Unidos. Un área sobre la cual se ha progresado, pero no lo suficiente es el de los servicios de inteligencia, que aún están bajo fuerte influencia militar. La ausencia de discusión pública amplia y en el congreso sobre los temas de defensa y seguridad es aún notable, y más cuando el presupuesto para defensa llegó a 3,6% del PIB en 1998, el más alto de América Latina. 13 Un tema sobre el cual existe muy poca información, dados los efectos sobre el comportamiento de la institución militar frente a la población, es el de la ayuda y entrenamiento internacional, en este caso el de la asesoría militar de los Estados Unidos. Este punto es importante, porque como se indicó durante la Guerra Fría, las identidades y cohesión interna de las fuerzas armadas en América Latina se constituyeron no sólo en relación con el contexto interno, sino con gran influencia del enfrentamiento este-oeste.

Una de las prerrogativas que ha generado más polarización es la de la amplitud del fuero militar, por el cual delitos cometidos por miembros de las fuerzas armadas son juzgados por tribunales militares. Este privilegio, invocando el espíritu de cuerpo, ha servido para proteger de sanciones administrativas y penales a miembros de las instituciones castrenses acusados de violar la ley. Esa tensión entre el estamento militar, por un lado, y sectores de la rama judicial y de la sociedad civil, por el otro, por la jurisdicción para juzgar los delitos cometidos por miembros activos de las fuerzas militares, ha sido el terreno de una agria disputa desde finales de los años 70, en particular cuando las acusaciones se refieren a violaciones de derechos humanos. Los controles que dificilmente el sector judicial ha logrado imponer al ejercicio de la actividad militar desde la década pasada, han sido considerados por los altos mandos como serios limitantes de su deber constitucional de controlar el orden público, en especial en un período de confrontación armada.

Esa disputa ha tenido importantes repercusiones operacionales dentro de las fuerzas armadas, y con frecuencia es aducida por el ejército como generadora de baja moral dentro de sus miembros, responsable de la poca efectividad para combatir a la guerrilla a pesar de los crecientes recursos, e indirectamente, propiciadora del desarrollo de los grupos paramilitars y de autodefensas. En el más reciente episodio por recuperar las funciones de policia judicial perdidas a finales de los años 80, el ministro de Defensa Luis Fernando Ramirez presentó un paquete de reformas para "fortalecer la capacidad operativa" de las fuerzas militares. La reforma contempla la ampliación de la jurisdicción militar en el área de seguridad pública. El ministro la justificó indicando que "en la medida en que fortalezcamos a las Fuerzas Militares y de Policía

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Se diferencia civilista de civil, porque hay civiles con una concepción más militarista de la solución de los problemas que los mismos militares. De igual forma, hay militares más civilistas que los mismos civiles.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Semanario *La Nota* # 39, junio de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Americas Watch (1994): Estado de Guerra. Violencia Política y Contrainsurgencia en Colombia, TM Editores-IEPRI-CEI.

con más herramientas jurídicas para actuar, menos violaciones de derechos humanos tendremos en Colombia." Ramirez agregó que "lo que ha ocurrido es todo lo contrario, les quitamos herramientas, les quitamos facultades, les quitamos autoridad, con lo que llevamos a que los militares se crucen de brazos y entonces surja la justicia privada." Como era de esperarse, la propuesta del ministro de Defensa fue recibida con enorme escepticismo por las ONG's de derechos humanos, columnistas de la prensa y sectores de oposición en el parlamento, a pesar de las aclaraciones del ministro de que las nuevas facultades tendrían una supervisión estrecha de la Procuraduría y la Fiscalía.

Hay que señalar que durante el período 91-97, precisamente después de la finalización de la Guerra Fría, la ayuda y asesoría militar de los Estados Unidos a las fuerzas militares estuvo en su nivel más bajo, debido al récord de violaciones de derechos humanos de la institución armada y a la importancia de este tema en la agenda del gobierno demócrata que reemplazó a la administración Reagan en 1992. Conviene recordar también que el inicio del período coincide con el nombramiento del primer civil como ministro de defensa en 37 años, con una mayor injerencia de la Presidencia en materias de seguridad, financiamiento y organización de las fuerzas armadas. Esto vino acompañado de un mejoramiento salarial y de seguridad social significativo para la oficialidad, y un aumento importante en la partida militar, la cual llegó al 30% del presupuesto anual del gobierno central. Paradójicamente, estos años—especialmente hacia el final del período—también coincidieron con una de las más agudas crisis institucionales de las fuerzas militares de las últimas décadas, y precisamente, con el desarrollo y consolidación del paramilitarismo como organización con cubrimiento nacional.

Es decir, se podría concluir que la ausencia de vínculo con un liderazgo internacional fuerte que les ofreciera motivaciones ideológicas y políticas para justificar una misión dentro de la conflictiva y dividida configuración nacional colombiana --como lo fue la Guerra Fría—y frente a la pérdida de prerrogativas en favor de un poder civil que tampoco ofrecía ese liderazgo, sectores significativos de las fuerzas armadas optaron por continuar operando con la misma lógica de considerar a sectores de la población como un "enemigo interior", como lo habían hecho en el pasado, sin importar el cambio en la nueva agenda internacional, sin explorar posibilidades de reconciliación, y más grave aún, sin poner atención a las credenciales de los compañeros de ese viaje antisubversivo.

Si bien, parte del origen de esa autonomía militar frente a la Presidencia puede ubicarse en la resistencia de las élites regionales a las políticas de paz—y en general a las intervenciones del estado central que conlleven responsabilidades sociales o ciudadanas como extinción del latifundio, respeto a derechos y libertades laborales y civiles, pago de impuestos sobre propiedad rural, etc. —y al apoyo de este sector a la política de "mano dura" favorecida por el ejército, <sup>16</sup> también hay que considerar los efectos de la bipolaridad internacional durante la Guerra Fría. El inicio de las conversaciones de paz en 1982 dan una imagen clara. Si las condiciones domésticas no favorecieron la iniciativa del presidente Betancur, aún menos lo hizo la situación internacional. La Guerra Fría estaba en su momento más alto en los años 80. En Centroamérica, la administración Reagan apoyó abiertamente a la oposición armada al régimen sandinista, a la

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> El Tiempo, pag. 6A, agosto 18 de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Ver Romero, 1999.

contrainsurgencia en El Salvador y Guatemala, y protegió vehementemente su patio trasero en el Caribe. El presidente Reagan llamó "luchadores por la libertad" a "la contra" nicaragüense, un termino que le ofreció a los militares colombianos una justificación política y moral para sus llamados a que los propietarios asumieran su propia defensa. Las fuerzas armadas necesitaban reivindicar su violencia en contra de reformadores y radicales, y así responder a las acusaciones de violación de los derechos humanos. Lewis Tambs, embajador norteamericano en Colombia en los primeros años de los años 80 contribuyó a enmarcar a los rebeldes izquierdistas como criminales comunes, acuñando el término "narcoguerrilla", el cual aludía al papel de los insurgentes como mediadores entre traficantes de drogas y campesinos cultivadores de coca.

Las negociaciones de paz de los años 80 indicaron lo difícil de crear una nueva comunidad política y redefinir el sistema bipartidista. Las conversaciones de paz revelaron lo inflexible de las identidades moldeadas durante el prolongado conflicto armado en el marco de la Guerra Fría. El caso de las fuerzas armadas durante la década de los 80 revela cómo sus identidades se forjaron en relación con los actores domésticos, y también en relación con los foráneos. Las negociaciones indicaron que las fuerzas armadas eran responsables no sólo frente a actores domésticos, sino también frente a actores internacionales, en este caso el gobierno republicano de los Estados Unidos. La asimetría de las relaciones entre los Estados Unidos y un país como Colombia enseña que no sólo la política internacional de un país pequeño está limitada, sino también su política interna: aún un proceso de reconciliación nacional es a la vez doméstico e internacional. Los obstáculos para fortalecer el estado nacional colombiano y sus instituciones a través de la redefinición de la comunidad política, revelaron la profundidad en que los intereses, imágenes y representaciones favorecidos por el Frente Nacional y la Guerra Fría estaban entretejidos en la cultura política colombiana. Que las fuerzas armadas, apoyadas por élites regionales y narcotraficantes convertidos en terratenientes confrontaran las políticas de paz de la presidencia revelan la intensidad del antagonismo. Pocos anticiparon la magnitud del proceso provocado por esa reacción.

### Descentralización, Elecciones Locales y "Limpieza" Política

Ese conflicto por autonomía/subordinación entre Presidencia y fuerzas armadas—en particular el ejército—tuvo efectos inesperados en el nivel subnacional. La inconformidad militar por las políticas de paz del ejecutivo llevó a la organización armada a buscar apoyo político de las élites regionales hostigadas por la extracción de recursos de las guerrillas izquierdistas y acosadas por la movilización social. Esto fue un hecho durante el inicio de las negociaciones entre gobierno y guerrilla en la primera parte de los años 80. En efecto, la sensación de traición sentida por muchos generales y élites rurales por esas negociaciones creó un espacio de confluencia para estos dos sectores.<sup>17</sup>

Elites regionales y organización militar coincidieron en su oposición a las políticas de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, y desde entonces esa coincidencia ha sido definitiva para los resultados de los intentos de reconciliación que han pretendido ir más allá de la mera desmovilización y reinserción de los guerrilleros, como se ha demostrado con las FARC y el ELN. Esa concurrencia a nivel regional, sumada a la inversión de diferentes narcotraficantes en

67

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Behar, Olga (1985): Las guerras de la paz, editorial Planeta.

la compra de predio rurales y propiedades urbanas a todo lo largo y ancho del país, evolucionó en el fenómeno paramilitar y de autodefensas del presente.

Esa "alianza funcional" entre élites regionales, sectores de las fuerzas armadas y narcotraficantes en contra de las guerrillas izquierdistas, se fortaleció aún más con las reformas de descentralización política y administrativa iniciadas a mediados de los años 80. En efecto, el balance del poder político local se vió amenazado. Como resultado del proceso de paz, por un lado, y de la nueva estructura estatal que permitía la elección de mandatarios locales, por el otro, había una posibilidad real de que antiguos guerrilleros o candidatos de los frentes electorales de la izquierda con aprobación de la guerrilla—Unión Patriótica, Frente Popular y A Luchar—ganaran alcaldías y rompieran el monopolio local y regional de los partidos liberal y conservador.

Esto puso al rojo vivo la disputa por el poder político y burocrático local en 1988 y en 1990, años de las dos primeras elecciones locales. Esa competencia era un hecho sin precedentes en la historia colombiana, ya que hasta 1988 los gobernadores nombraban a los alcaldes, luego de que aquéllos eran designados por el presidente. Pensar que antiguos guerrilleros, sus voceros o los tradicionales dirigentes de los frentes electorales de izquierda, pasaran a ser potenciales líderes políticos con capacidad de competir por el poder local, agudizó la intransigencia de muchos años de rencores y odios acumulados por la guerra irregular. El período 1987-1991 ha sido el más violento en la historia política reciente del país. En estos años grupos paramilitares financiados por narcotraficantes y élites rurales, y asociados o apoyados por fuerzas de seguridad, iniciaron, primero, una "limpieza" política en contra de los candidatos a la alcaldía y concejo de los grupos izquierdistas o de coaliciones similares, luego, en contra de los que alcanzaron a ser elegidos, y finalmente, contra activistas sociales y de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, y reformadores, o todo lo que perturbara el *status quo* local.

La amplitud de la agresión en contra de población desarmada, del ejercicio de derechos civiles o respeto de los derechos humanos hace dudosa la explicación de la violencia de la década de los 80 como resultado de un sólo factor: la combinación de lucha armada y lucha electoral por parte de la izquierda, versión que fue publicitada por las fuerzas militares, quienes expresaron públicamente que no podían defender a los políticos de la Unión Patriótica, UP, si sus compañeros de las FARC estaban secuestrando y extorsionando. Esta explicación, además de ser justificatoria de la violencia contra civiles desarmados, tampoco considera los efectos contraproducentes que introdujo para una eventual reconciliación. Al aniquilar el brazo político del movimiento insurgente más fuerte, la reacción contrainsurgente acabó con la posibilidad de debilitar a los "guerreristas" de la guerrilla, al impedir que los partidarios de formas legales de participación pudieran cosechar los beneficios de una participación pública exitosa. Esa estrategia también dió desde la autoridad una sanción legitimizadora al uso de la violencia como forma de resolución de conflictos. Así, a través del terror, los paramilitares y sus colaboradores comenzaron una carrera como actores decisivos en las posibilidades de una negociación de paz.

#### Años 90: Paramilitares, Autodefensas, y Reconocimiento Político

De los grupos de sicarios iniciales al servicio de narcotraficantes de mediados de los años 80, a la organización contrainsurgente nacional del presente, es mucho lo que esas agrupaciones han cambiado en relación con los propósitos originales, las alianzas que han establecido y la protección política obtenida. De ser guardianes de las nuevas haciendas adquiridas por individuos asociados al trafico de droga, pasaron a cooperar con las fuerzas de seguridad del ejército para eliminar a civiles vinculados a los frentes electorales de la izquierda o sospechosos de prestarle servicios a la subversión, y luego a formar parte de un proyecto más amplio de reconstrucción del orden rural, el cual, de acuerdo con las regiones en donde han logrado dominar, se acerca a un sistema político corporativo basado en la gran propiedad ganadera o agroindustrial.

Aunque el término usado para su denominación ha sido un tema de debate, <sup>18</sup> en este estudio se consideran paramilitares a los grupos armados organizados para realizar operaciones de limpieza política y consolidación militar, previas al dominio territorial de un área, mientras autodefensas se refiere a las agrupaciones organizadas para defenderse de un agresor y mantener el control de un territorio, sin pretensiones de expansión. Es decir, la diferencia está en el carácter agresivo o defensivo del grupo. Si bien ese elemento analítico tuvo razón de ser para ayudar a diferenciar el origen de algunos grupos de autodefensas que reaccionaron frente a la extracción de recursos y el autoritarismo de la guerrilla, puede ser engañoso para apreciar la evolución del conflicto, y más en situaciones tan fluidas como la colombiana, en donde la polarización del enfrentamiento ha tendido a que esas diferencias iniciales entre autodefensas y paramilitares se hayan reducido.

Actualmente, la Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, están compuestas por seis grupos, <sup>19</sup> de los cuales las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU, es el sector más importante, el que ejerce el liderazgo, y además, el único que tiene presencia nacional. El estado mayor de las AUC está compuesto por un miembro de cada una de las seis autodefensas que la componen, aunque las ACCU tienen un representante adicional. Cada autodefensa es autónoma en su financiamiento, expansión o alianzas, siempre y cuando se mantenga fiel a su prédica contrainsurgente. Si bien los orígenes regionales de los diferentes grupos son muy diversos, se puede adelantar una hipótesis sobre la confluencia de cuatro factores que hicieron posible su surgimiento: élites regionales dispuestas a apoyar políticamente y a financiar los aparatos paramilitares; asesoría, o por lo menos cooperación, de sectores de las fuerzas militares; liderazgo de grupos o individuos vinculados al narcotráfico; y suficiente presión política y militar de la guerrilla para mantener unidos a tan variada clase de oponentes.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> El ejército considera que en sentido estricto los paramilitares son las guerrillas, mientras que éstas denominan paramilitares a las fuerzas de contrainsurgencia y encubiertas del ejército. A su vez, los grupos que los medios de comunicación y los académicos consideran como paramilitares, rechazan este apelativo y se llaman así mismos autodefensas, mientras que éstos reservan la palabra paramilitar para las fuerzas de seguridad del ejército.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Además de las ACCU están las Autodefensas Campesinas de los Llanos Orientales, Autodefensas Campesinas de Cundinamarca, Autodefensas Campesinas de Casanare, Autodefensas Campesinas de Santander y Sur del Cesar, y Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio. Recientemente se creó un frente nuevo en el Valle del Cauca, pero no está claro aún si es una avanzada de las ACCU o tiene estructura y base regional autónoma. De acuerdo con volantes repartidos en Cali, este frente está compuesto por militares retirados de las fuerzas militares.

En sus inicios, se pueden ubicar dos núcleos principales de donde surgieron y evolucionaron los grupos conocidos de hoy. Primero, la conformación del grupo Muerte a Secuestradores, MAS, por narcotraficantes alrededor de 1981. El objetivo era eliminar a delincuentes comunes o a guerrilleros, quienes observando la evidente muestras de riquezas de este sector emergente decidieron extraerles recursos a través de la extorsión o el secuestro. El MAS nació ligado estrechamente con fuerzas de seguridad del ejército y la policía, lo que facilita entender la ampliación de los objetivos iniciales de la alianza hacia otros de mayor envergadura y cobertura, una vez los nuevos grupos emergentes consolidaron su poder económico como importantes propietarios e inversionistas rurales y urbanos.

El segundo núcleo se puede ubicar en la organización, dotación y entrenamiento de grupos de autodefensa por la IVX Brigada del ejército en el Magdalena medio durante los primero años de la década del 80.<sup>21</sup> Estos grupos armados conformados por finqueros y hacendados ricos, tuvieron como propósito inicial protegerse de las FARC, pero pasaron pronto bajo el control del cartel de Medellín, y luego se constituyeron en la base de los sicarios que eliminaron candidatos a corporaciones públicas o presidenciales de la Unión Patriótica, la Alianza Democrática M-19 (dos grupos de izquierda surgidos del proceso de paz de la década del 80), jueces, periodistas, sindicalistas, o todos aquellos que se enfrentaron al narcotráfico como Luis Carlos Galán, candidato presidencial del liberalismo y considerado seguro vencedor de las elecciones para presidente de 1990.

Durante el período 1991-1992 hubo casi un año de cese de hostilidades, como resultado de las discusiones de la asamblea constituyente y la promulgación de una nueva constitución en 1991, lo mismo que del abandono de las armas por el Movimiento 19 de Abril, M-19; el Ejército Popular de Liberación, EPL; el Movimiento Quintín Lame; y más tarde la Corriente de Renovación Socialista del Ejército de Liberación Nacional, ELN. Esto tuvo como contraparte que en las regiones con influencia de los grupos guerrilleros desmovilizados, los paramilitares también iniciaran un proceso de desarme, al menos parcial. Un caso significativo y con efectos a nivel nacional fue el del departamento de Córdoba y la vecina zona bananera de Urabá. Aquí el EPL tenía su principal zona de influencia, al igual que la familia Castaño y su ejército privado, con su hermano mayor Fidel a la cabeza. La desmovilización del EPL y su conversión en un movimiento legal—Esperanza, Paz y Libertad—fue seguida por el anuncio de Fidel Castaño de la distribución de cerca de 16.000 hectáreas de su propiedad a campesinos pobres o victimas del enfrentamiento armado, y de la organización de FUNPAZCOR—Fundación para la Paz de Córdoba—encargada de brindar asesoría técnica y financiera a más de 2,500 familias favorecidas.

A pesar de los acercamientos y ensayos para superar el conflicto que la apertura política y los nuevos espacios institucionales de la constitución de 1991 permitieron en Córdoba durante 1991-92, la inercia de la guerra terminó por imponerse de nuevo (Romero, 1999). La polarización de identidades entre los paramilitares, los grupos guerrilleros que no se

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Castro, Germán (1996): "El libro que nunca pude escribir (Aproximación a Pablo Escobar)", in <u>En Secreto</u>, Editorial Planeta.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Medina, Carlos (1990): Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia, Editorial Documentos Periodísticos.

desmovilizaron—las FARC y el ELN—y las fuerzas armadas se acentuó aún con mayor determinación desde 1993, cerrando las posibilidades de crear una "comunidad política", no sólo en esta región del noroeste colombiano, sino en todo el país. A pesar de las posibilidades para una mayor participación que la nueva constitución ofreció, en la práctica ésta ha sido difícil, si no imposible, por la persistencia del enfrentamiento armado. La división del EPL, la rivalidad política y militar entre las FARC y el EPL, y entre la primera, y los paramilitares y el ejército en Córdoba y Urabá, la guerra sucia de las fuerzas de seguridad en contra de la UP y el Frente Popular, la indiferencia de las redes de poder clientelistas y del sector privado, las limitaciones del gobierno central, y las dificultades de la "reinserción" a la vida civil de los antiguos combatientes, fueron obstáculos más poderosos que los actos de reconciliación.<sup>22</sup>

Como los espacios geográficos dejados por el EPL fueron ocupados por las organizaciones guerrilleras que no participaron en el proceso de paz—en especial por las FARC—esto llevó a la reactivación del aparato militar de la familia Castaño en 1993. Ahora bajo el nombre de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU, el rearme y reorganización de este grupo incluyó un apoyo social y político más amplio y organizado, y una sofisticación del discurso, acorde con su intención de convertirse en un aparato político-militar similar al de las guerrillas. Para 1995 el grupo ya había reafirmado su papel de fuerza contrainsurgente, reemplazando paulatinamente a las fuerzas de seguridad del ejército, y montado una red de comunicación radiotelefónica que sólo en Córdoba permitió a 950 fincas ganaderas de la región estar en contacto permanente.<sup>23</sup>

Esta forma de información y comunicación instalada en los territorios controlados por las ACCU, sirvió de modelo para las cooperativas de seguridad CONVIVIR propuestas por el ministro de Defensa, Fernando Botero, con el entusiasta apoyo del ejército, durante la administración del presidente Ernesto Samper (1994-1998).<sup>24</sup> Si bien se aclaró que las CONVIVIR eran más que todo una red de inteligencia dirigida por civiles y en coordinación con las fuerzas militares, para beneficio de los habitantes de una región determinada, existía el riesgo de que se terminara autorizando legalmente el funcionamiento de los grupos paramilitares, ante la imposibilidad de las autoridades centrales de vigilar el funcionamiento de esas asociaciones, el tipo de armamento que utilizaban y las labores que desempeñaban. Como las críticas y las denuncias sobre coincidencias entre paramilitares y CONVIVIR aumentaron, la Corte Constitucional declaró estas asociaciones "opuestas a la Constitución Política y a la Ley." 25

Al mismo tiempo, este aparato militar surgido en Córdoba y Urabá, impulsó desde 1995, en su nueva etapa como ACCU, la agrupación de las diferentes autodefensas y paramilitares del

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Uribe, María Victoria (1994): *Ni canto de gloria ni canto fúnebre. El regreso del EPL a la vida civil*, Colección Papeles de Paz, Cinep.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Revista Semana # 669, febrero 28 de 1995.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> El ministro Botero fue uno de los primeros funcionarios de alto rango en reunciar al ser acusado, y luego condenado, por recibir cerca de 6 millones de dólares del cartel de Cali para financiar la campaña que concluyó con la victoria presidencial del candidato liberal Ernesto Samper (1994-1998).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Revista Alternativa # 16, diciembre de 1997.

país bajo una misma sigla y mando. Carlos Castaño, hermano de Fidel y ahora comandante de las ACCU, logró conformar un frente político-militar con proyección nacional en 1997, denominado Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, el cual opera como una avanzada militar anticomunista, en "defensa de la propiedad privada y la libre empresa," organización que ofrece su modelo de seguridad a propietarios de otras regiones del país afectados por la guerrilla. Definidos como una "organización civil defensiva en armas." obligada a asumir su protección frente a la extracción de recursos y amenaza contra la vida por parte de la subversión, justifican la limpieza política por el "abandono del estado" de sus funciones de seguridad frente a los propietarios. A pesar del cambio operativo de las ACCU hacia formas de autoridad menos arbitrarias en las zonas donde ha logrado consolidar su control, el carácter agresivo y expansivo de su actividad hace que las ACCU sigan siendo asociadas con el paramilitarismo, dimensión que sus jefes tienden a soslayar, en favor de una imagen como la autodefensa, más propicia para su proyecto de restauración del orden rural.

Un rasgo que sorprendió de la nueva etapa iniciada por las ACCU fue la pretensión de organización político-militar, similar a la guerrilla, y la búsqueda de reconocimiento político. Si bien su objetivo no era enfrentar al estado, sino suplir sus "debilidades", ese giro corresponde a un cambio significativo en su composición. Aunque parezca paradójico, las ACCU en su nueva etapa absorbió parte de los combatientes y cuadros políticos del antiguo EPL y de otros organizaciones de izquierda, los cuales mantenían una honda confrontación con las FARC desde los años 70 en la región, y en general habían iniciado una crítica en contra de los métodos de la guerrilla en sus relaciones con las comunidades campesinas. Así, para mediados de los años 90 las ACCU eran una alianza aparentemente insólita, y no sin tensiones, entre negociantes y empresarios vinculados con el narcotráfico, ganaderos y agroexportadores, y exguerrilleros o antiguos militantes de la izquierda legal o revolucionaria, coalición que se mantenía unida dada la dimensión del objetivo común por enfrentar.

Esa nueva composición de las ACCU se reflejó en cierta distancia, al menos en el discurso, frente al ejército, los partidos tradicionales y el mismo narcotráfico, y un fortalecimiento de las solidaridades internas creadas alrededor de la consolidación del aparato militar y político. Otra característica que afloró con la nueva composición fue el inicio de programas de producción, educación y promoción comunitaria en las zonas de influencia de las ACCU, lo cual aumentó su base social, ya no sólo con respaldo dentro de los propietarios pudientes, sino entre grupos de menores ingresos beneficiados con los programas de promoción social. Los años del gobierno Samper (1994-1998) se pueden considerar como un período de ajuste de esa inusual coalición, en la que se pudieron observar dos líneas de acción independientes, sin ser contradictorias. Una relativa a la legalización de las CONVIVIR e impulsada por el grupo de empresarios y ganaderos, y otra interesada en un reconocimiento de las autodefensas como actor político legítimo y liderada por los llamados exguerrilleros.

La misma presión del gobierno de los Estados Unidos y de las organizaciones internacionales de derechos humanos sobre la administración Samper para que reaccionara frente al evidente crecimiento paramilitar, también tuvo efectos cohesionadores. El sólido respaldo social dentro de los propietarios logrado por las ACCU en Córdoba lo atestigua la carta que 75

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Documento de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, en las que se declaran movimiento político-militar, julio de 1997.

ganaderos enviaron al ministro de Defensa en enero de 1997, por la persecución contra Carlos Castaño y los anuncios públicos ofreciendo 500 millones de pesos de recompensa por informaciones sobre su paradero. La carta dice, "Castaño nos quitó el miedo y nos enseñó a pelear contra nuestro enemigo," señalando la transformación del comportamiento político de este grupo social, el apoyo relativo a la autoridad central en esta región del país y la solidez de las lealtades locales y regionales, en contraposición con las nacionales, que han logrado las ACCU.

# Ley, Democracia y Aparatos Armados

A lo que no hace referencia la carta es que para Castaño el enemigo fundamental ha sido la población civil. El mismo lo afirma: "en guerra, un civil desarmado es un término relativo. Dos tercios de la guerrilla son miembros desarmados que operan como población civil, y colaboran con la guerrilla."<sup>28</sup> Esta concepción del conflicto ha convertido en "objetivo militar" a cualquier individuo que las autodefensas consideren sospechoso, lo cual no es difícil. Otro término acuñado por esa manera peculiar de entender la crítica y el disenso es el de "parasubversivo", que puede ser cualquiera en desacuerdo con las AUC y sus diferentes componentes. La romería de intelectuales, profesores universitarios, periodistas o simple activistas de derechos humanos o sindicalistas exilados en el exterior o en un silencio forzado por las acusaciones de "parasubversivos" ha venido creciendo desde 1998, y se suma al millón y medio de desplazados por el conflicto en los últimos cinco años y a la crisis de violación de derechos humanos evidente desde la década pasada.

Lo que no deja de ser preocupante es la persistente relación entre sectores de las fuerzas armadas y paramilitares observada en varias regiones del país, lo mismo que algunas de las coincidencias ideológicas y operativas entre estos dos aparatos armados, los cuales quieren derrotar a la guerrilla de las FARC y el ELN sin establecer y mantener una posición ética y moral superior. Si bien las fuerzas militares han sido el sostén del fragmentado régimen bipartidista (bastante cuestionado, por lo demás), también se han convertido en un obstáculo institucional para la consolidación de la democracia y una salida negociada al conflicto (Dávila, 1998). En efecto, los hechos más recientes tienen que ver con el retiro de tres comandantes de brigada entre abril y agosto de 1999, acusados de promocionar grupos paramilitares o permitir el ataque de éstos a poblaciones desarmadas en dos de la zonas más álgidas de enfrentamiento con la guerrilla, con más de un centenar de civiles asesinados. Se trata del general Rito Alejo del Río, comandante de la XVII Brigada con sede en Urabá, general Fernando Millán, comandante de la V Brigada con sede en Bucaramanga, y el general Alberto Bravo, sucesor del anterior en la misma jurisdicción. A pesar de los reiterados anuncios de los altos mandos de que esa alianza no es un política institucional, la periódica repetición de hechos similares hace pensar que debe existir una tendencia al interior de las fuerzas militares que mantiene viva esa relación, y que de paso, desacredita a toda la institución al mostrar unos militares violando la misma ley que dicen defender.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> El Tiempo, enero 18 de 1997.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Castro, Germán (1996): "Los paramilitares", in *En Secreto*, Editorial Planeta.

En el fondo de esta nueva tensión, esta vez no con los intentos de paz de la Presidencia, sino con la aplicación de la ley y defensa del ciudadano por parte de la Fiscalía, se encuentra también la concepción del conflicto que aún persiste en el ejército, o al menos dentro de sus aparatos de seguridad, y la caracterización como "enemigo interior" de todos los que no acepten sus postulados estratégicos. Esto está a tono con la idea de que la lucha democrática y por reforma del régimen, en un contexto de enfrentamiento armado de baja intensidad como el colombiano, es una "guerra subterránea." Así lo expresa el general activo Adolfo Clavijo, quien considera que esa guerra "se dirige y pelea desde los escritorios, desde los escenarios políticos y democráticos universales, desde nuestras propias instituciones políticas, económicas, jurídicas, diplomáticas y sociales, es una guerra que se ha enquistado en los medios de comunicación masiva para inclinar la balanza a favor de esta insurgencia terrorista."

En la amplitud e imprecisión de la anterior línea de argumentación se podría incluir casi cualquier actividad y hacerla aparecer como si favoreciera el terrorismo. Algo similar sucede con el incriminatorio concepto de "parasubversivos" de las AUC. Así, es preocupante el posible fortalecimiento indiscriminado que la ayuda militar prometida por la administración Clinton pueda tener sobre organizaciones tan discontinuas como las fuerzas armadas, sin antes hacer una discusión seria de la doctrina que la guía y una profunda reorganización de su funcionamiento. Además, es conocido que las ACCU se han convertido en refugio de militares "empapelados", según el uso coloquial, o acusados de violar los derechos humanos, según afirma la Fiscalía. El influjo reciente ha sido tal, que ha generado roces aún en la misma coalición de los tres sectores que componen las ACCU, en particular de parte del grupo identificado como "exguerrilleros", quienes han perdido terreno frente a los recién llegados.

Para mayo de este año Castaño reconoció que trece oficiales del ejército habían ingresado a las ACCU, no por violar la ley, sino como resultado de "la desmoralización en el ejército." El jefe de escolta del mismo Castaño es un capitán que desertó recientemente. "Es que a uno lo quieren empapelar a toda hora," explica el capitán, quien fue alumno de las Escuela de las Américas, ubicada en Fort Benning, Georgia, famosa por los cursos de contrainsurgencia y por el record de violaciones de derechos humanos de sus graduados, de acuerdo con sus opositores en los Estados Unidos. Además, el nuevo frente de las AUC en el Valle del Cauca está compuesto por militares retirados, según sus mismos anunucios. Es decir, todavía hay oficiales, o se podría pensar un sector amplio dentro de las fuerzas militares y el cuerpo de sus miembros retirados, quienes piensan que la institución armada debería estar por encima de la ley, como fuero especial de su actividad. O más aún, un sector para el cual el fin justificaría cualquier medio.

#### **Conclusiones**

El presente trabajo sobre paramilitares y autodefensas ha pretendido enmarcar este fenómeno en la disputa, y a veces fragmentación del aparato estatal colombiano, entre diferentes

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> El Filo de la Navaja, columna de Plinio Apuleyo Mendoza, El Espectador, septiembre 30 de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Entrevista a Carlos Castaño, El Espectador, mayo 18 de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Ver nota # 16.

instituciones por la amplitud de su respectiva jurisdicción. Una primera tensión emerge del debate sobre la autoridad acerca de las politicas de paz. La segunda tensión surje de las diferencias sobre el alcance de la ley en la defensa de los derechos de los ciudadanos. En el centro de ese enfrentamiento están las fuerzas militares y la perdida de prerrogativas en el manejo de la política de seguridad pública y en la jurisdicción civil frente a abusos de autoridad por parte de funcionarios militares. Esa disputa por autonomía/subordinación militar frente a la paz y la ley ha tenido, desde el campo civil, institucional y nacional, dos contradictores principales: la Presidencia, por un lado, y el sector judicial, encabezado por la Fiscalía desde 1991, por el otro. El argumento del estudio ha señalado que en las fracturas creadas por esa disputa sobre prerrogativas militares, o sobre autoridad civil y de la ley, es en donde se han dado las condiciones para el desarrollo del fenómeno paramilitar.

El texto también ha discutido que una parte importante del orígen de esa autonomía militar en relación con los dos campos mencionados puede ubicarse en dos niveles: el subnacional y el internacional. En el primer caso, la coincidencia entre élites regionales y organización militar en la oposición a las políticas de paz impulsadas desde la presidencia, ha sido uno de los principales soportes políticos de las posiciones de la institución armada. Habría que preguntarse la causa de la dificultad del ejecutivo para convocar apoyo a sus políticas de reconciliación en las regiones, y si ésos obstáculos tienen que ver con la forma como diseños institucionales, en este caso el sistema electoral, han favorecido los poderes locales tradicionales, en desmedro de los votantes de los mayores centros urbanos, más dispuestos a una relación simbólica y política más directa con la presidencia.

En cuanto al plano internacional, es importante reconocer que los actores domésticos se constituyen simultáneamente en relación con dinámicas subnacionales, nacionales e internacionales, y en el contexto latinoamericano ésta última ha sido una base de apoyo importante para defender posiciones y políticas a nivel interno. El ejemplo de la oscilación entre autonomía/subordinación de la organización militar frente al manejo de la política de paz y el alcance de la ley es significativo para el período estudiado. El contexto de la Guerra Fría contribuyó a moldear en ella marcos de interpretación de la realidad, prácticas, identidades y lealtades que han perdurado, son de lenta transformación, y fueron funcionales para la política continental de contención comunista de los Estados Unidos. Si bien ese nudo de relaciones, prácticas e imaginarios ha sido un obstáculo para los intentos de reconciliación política y ampliación del régimen, se podría pensar que el nuevo contexto internacional de defensa de derechos humanos y profundización de la democracia tenga efectos positivos en términos de los intentos de una paz negociada y un régimen político renovado. Por esta razón, un fortalecimiento de la institución militar a través de la asesoría y ayuda militar de Estados Unidos debería incluir, por lo menos, una evaluación de esa rivalidad con otras agencias estatales durante las últimas dos décadas, los efectos en términos de seguridad ciudadana, y las consecuencias negativas para el debilitamiento estatal y la vigencia de la ley.

Un punto que ha dado lugar a un interesante debate es el de si la ayuda militar norteamericana creará las condiciones para una negociación o por el contrario, agudizará el conflicto y las violaciones de derechos humanos. En el primer caso se considera que una fuerza militar disuasiva, obligaría a la guerrilla a buscar una negociación, acelerando la finalización del

conflicto y un ahorro en vidas, sufrimiento y costos materiales, mientras que en el segundo, se estima que dada la persistente relación de los grupos paramilitares con sectores de las fuerzas armadas y la ausencia de un política clara frente a estos grupos, se incrementarían los ataques a la población civil, especialmente en contra de líderes reformistas, sindicales, o comunitarios, defensores de derechos humanos, o lo que pueda asociarse con la "parasubversión". A primera vista se observa que lo que se ha presentado como opciones excluyentes, no lo son. Es decir, se puede organizar, entrenar y dotar una fuerza disuasiva, sin tener como principal blanco a la población civil o la violación de sus derechos civiles o humanos. Esto supone un distanciamiento de esa fuerza disuasiva de los grupos paramilitares, lo mismo que el sometimiento de estos grupos a la ley.

Igualmente, se puede argumentar que el resultado de una negociación forzada por una capacidad militar disuasiva podría ser más o menos democrático, de acuerdo con la distancia o cercanía entre esa fuerza disuasiva y los grupos paramilitares. En el caso de una separación tajante entre fuerzas militares y paramilitares, la posibilidad de una desmovilización de estos grupos, luego de llegar a una etapa avanzada de negociación con la guerrilla, sería mayor. Como muchas veces lo han dicho los voceros de las ACCU y las AUC, su razón de ser es la existencia de la gerrilla, y una vez desaparecida ésta, no hay motivo para su permanencia armada. Faltaría por considerar cómo sería su proceso de desmovilización.

La visión que este trabajo presenta del paramilitarismo no niega otras dimensiones del mismo fenómeno que tienen que ver con el "mercado de la seguridad" o con el uso de la violencia como mecanismo para concentrar la tierra. Sin embargo, estas aproximaciones no dejan ver con claridad los efectos subnacionales, ni las posibles variaciones regionales del hecho y sus relaciones estructurales con otras dinámicas, que es lo que se ha tratado de hacer en este texto. Con todo, hay que reconocer que para algunos sectores sociales—como ganaderos y agricultores pudientes o acomodados—el paramilitarismo se convirtió en una protección frente a la extracción de recursos de la guerrilla, quien a la par de su mayor capacidad militar ha venido actuando como un aparato coercitivo sin ningún control o supervisión diferente al de su propia jerarquía interna.

En una perspectiva comparativa, el fenómeno paramilitar colombiano es bastante diferente al de las rondas campesinas del Perú, o al de las patrullas de acción civil, PAC, de Guatemala. En el primer caso, la ausencia de un sector social como el de los grandes propietarios de tierras limitó las dimensiones y efectos de la respuesta de la población a las agresiones de Sendero Luminoso. Además, las fracturas entre militares y presidencia no fueron tan hondas como en Colombia, porque no hubo un proceso de negociación o de paz con la guerrilla. En el segundo, el estricto control del ejército sobre las PAC les limitó su autonomía e hizo más fácil el desmonte de estas organizaciones una vez iniciado el proceso de paz, el cual se inició prácticamente con el visto bueno de las fuerzas militares, a diferencia del caso colombiano. En este último, la presencia de las poderosas élites regionales y la influencia de grupos vinculados con el narcotráfico en el origen y desarrollo del paramilitarismo, ha convertido ese fenómeno, por sus dimensiones y efectos, en algo completamente diferente.

Finalmente, durante los dos últimos años se ha podido observar una reanudación de los contactos institucionales entre gobierno norteamericano y fuerzas militares, luego de que el

grueso de la atención, asesoría y financiamiento durante la presente década se dirigió hacia la policía y al apoyo a la lucha antinarcóticos. El tema de los derechos humanos ha sido una prioridad dentro de la agenda de modernización institucional militar, lo mismo que el de los alcances del fuero militar, además de aspectos operativos, organizativos y de actualización tecnológica. En el primer punto hay avances indudables, aunque mientras persista el paramilitarismo y los nexos entre éste y militares activos, los logros nunca serán suficientes. Además, la vinculación del ejército a la estrategia antidrogas y la reedición del combate a la "narcoguerrilla" como estrategia de paz, no ofrecen buenos augurios para la negociación política. Una agenda de modernización más amplia, que comprometa a las fuerzas armadas con una ssalida negociada al conflicto y con la profundización de la democracia, sería lo deseable.

# La Insurgencia Colombiana y el Proceso de Paz

# Alejo Vargas Velásquez

Una de las características de la Colombia contemporánea es la violencia que se presenta en muchos ámbitos de la vida nacional y un conflicto interno armado que tiene ya casi cuatro décadas de duración. En esto inciden factores de orden estructural que hunden sus raíces en la configuración histórica del país, que han dado como resultado estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes que impiden el ejercicio de la ciudadanía para una buena parte de la población.

Este conflicto político armado, que de manera creciente se parece más y más a una guerra civil, hay que resolverlo con prioridad, ya que no parece posible la consolidación de la democracia colombiana, ni hacer vigentes los derechos políticos para amplios sectores de la población por cuanto se mediatiza un conjunto de derechos ciudadanos, condiciona el comportamiento del Estado y de los actores políticos y deja amplias zonas del territorio nacional bajo jurisdicción de autoridades militares que tienden a mirar toda expresión de cuestionamiento y critica como una manifestación de la subversión política.

#### Elementos de Causalidad Estructural

Este conflicto interno armado tiene unos elementos de causalidad estructural que lo explican, que trascienden lo coyuntural; a su vez son los ejes sobre los cuales se debe orientar todo el esfuerzo reformista si se quiere una superación negociada del mismo.

### a) Las estructuras de exclusión.

El primero de esos factores de causalidad estructural es el que hace referencia a unas estructuras de exclusión presentes en la sociedad colombiana en el largo plazo. A pesar de sus intencionalidades, los modelos de desarrollo colombianos han excluido importantes grupos de los beneficios del desarrollo. Las políticas reformistas, en buena medida tan solo el reflejo de una u otra ideología, no han tenido cobertura real en amplios sectores sociales, y ello en antes que mejorar, ha tendido a empeorar.

Los procesos de consolidación de los Estados-Nación han pasado por una mezcla de políticas de acumulación y de redistribución, y en los últimos tiempos, marcados por los discursos neoliberales, la tendencia ha sido priorizar la acumulación y minimizar su redistribución. Los altos niveles de pobreza y de indigencia que hoy día existen en Colombia son una evidencia de ese acumulado histórico de exclusión socioeconómica.

Igual comportamiento encontramos en lo relativo a la exclusión política. La dinámica política colombiana ha estado canalizada por un sistema de partidos sustentado en un bipartidismo fluido, bipolar y sin ningún tipo de polarización lo cual le ha dado al conjunto del

sistema de partidos una orientación centrípeta y poco proclive a estimular la participación electoral. <sup>1</sup>

Todo lo anterior ha contribuido a consolidar una cultura política que dificulta estructuralmente la oposición y que no ha posibilitado el hacer realidad conceptos de amplia raigambre democrática como los de diversidad y heterogeneidad del sistema de partidos políticos, de una parte, y el reconocimiento del conflicto, de otra, como expresión de la multiplicidad de opiniones, fuerzas e intereses existentes en la sociedad.

Tradicionalmente el problema de la llamada exclusión regional se ha asociado a los procesos de construcción del Estado-Nación, considerando, con José Jairo González, "el espacio nacional efectivo o integrado, aquél sobre el cual el Estado se despliega con toda su legitimidad," tanto en lo espacial, en la perspectiva seguida por quienes conciben la existencia de una especie de 'polo central' definido con André Louis Sanguin como "el espacio en el cual y alrededor del cual un Estado adquiere su origen y en donde su cristalización anima la integración" como en lo político, en lo cultural y en lo económico-social.

Es pertinente señalar, que cuando hablamos de exclusión no estamos asumiendo la posición 'conservadora', que entiende "la sociedad como una suma de partes separadas", ni la perspectiva funcionalista y armónica de la vida social a la cual es necesario integrar a los excluidos. No. Estamos concibiendo con Ivan Dechamps "que la totalidad social no aparece más como un todo homogéneo, cerrado y más o menos equilibrado, sino como un campo dinámico de relaciones y de prácticas estructuradas en torno de las funciones sociales portadoras de la unidad social." <sup>4</sup>

La relación entre la región y la nación pasa por la construcción social de las regiones y éste es un proceso histórico dinámico y conflictivo en medio del cual se dio el surgimiento de las sociedades regionales y simétricamente la cimentación de la nación.

Igualmente hacemos referencia a la exclusión ejercida por diversos actores para eliminar (física, simbólica o espacialmente) todo tipo de diferencia política o de oposición a propuestas de desarrollo (económico, político, social). Es la expresión, sin duda, de una cultura intolerante y fuertemente dogmática la que orienta sus actuaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> De acuerdo con la clasificación de sistemas de partidos de Giovanni Sartori que señala SEILER, Daniel-Louis, "Les Partis Politiques", Armand Colin Editeur, Paris, 1993. En el mismo sentido de Seiler usamos el concepto de sistema de partidos "como el conjunto de estructuras constituidas de relaciones, de oposición y de cooperación que existen entre los partidos políticos que actúan sobre la escena política de una misma sociedad política".

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Citado por González, José Jairo, "Espacios de Exclusión. El Estigma de las Repúblicas Independientes 1955-1965", Colección Sociedad y Conflicto-CINEP, Santafé de Bogotá, 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> González, José Jairo, Ob. Cit., 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Dechamps, Ivan, "Quelques réflexions critiques à propos du couple intégration-exclusion", en *Les Transparences de la Démocratie*, Contradictions No 73, Bruxelles, 1994. (Versión libre al español del autor). Las reflexiones sobre integración y exclusión estan remitidas en el texto a los inmigrantes y a las poblaciones pobres.

# b) El problema del narcotráfico.

Colombia como ningún otro país de América Latina, ha tenido una historia muy particular alrededor del problema de las drogas: cultivos ilícitos (marihuana, cocaína, amapola), procesamiento y producción de estupefacientes, comercialización y distribución. Desde la perspectiva histórica el problema del narcotráfico pasa por el reconocimiento de la existencia de una cultura de la economía ilegal.

Surge como una actividad productiva y mercantil, de carácter internacional y al margen de la legalidad, desarrollada por individuos y organizaciones interesados fundamentalmente en la consecución del lucro personal. Esto nos muestra las tres grandes características que tiene esta actividad: ilegalidad, proyección internacional y el ser una actividad económica capitalista con grandes rendimientos, justamente por las dos primeras características.

Progresivamente se inician los procesos que intentan insertar en lo social y en lo político colombiano a estos nuevos sectores sociales y allí comienzan a presentarse choques con los sectores tradicionales dominantes y algunos subordinados de la sociedad, fundamentalmente por los reparos éticos que se le formulan a estos advenedizos.

Simultáneamente comienza un proceso de inserción económica de los nuevos capitales, proceso que en principio tiene poco rechazo. Uno de los sectores en que se inicia esta inserción, es el sector agrario, compra de tierras. Y allí se va a entrecruzar este nuevo capital con los conflictos asociados a la confrontación con la guerrilla y se van a generar regionalmente diversas modalidades de relación, unas de confrontación y otras de cooperación. En varias regiones estos nuevos propietarios de tierra van a apoyar la creación y consolidación de los denominados "grupos de autodefensa", para luchar contra lo que se considera los desmanes de las guerrillas.

Dentro de esta dinámica expansiva del problema de la droga se inició una confrontación limitada con algunas instituciones estatales por algunos grupos dedicados a la comercialización y distribución detallista de la droga y de manera creciente acudieron a los métodos terroristas que de forma indiscriminada afectaban a los diversos sectores sociales, como estrategia para incrementar al máximo su capacidad de presión sobre las primeras y de intimidación generalizada sobre los segundos.

La confrontación entre instituciones estatales y los sectores del tráfico de droga, que se desarrolló fundamentalmente alrededor del uso de la extradición por el primero, y de los métodos terroristas, por los segundos, devino progresivamente hacia la búsqueda de espacios de salida no militar, que mimetizarán una salida con visos de negociación. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 al eliminar dentro de la nueva Constitución Política de Colombia la extradición de colombianos, creó un marco normativo adecuado para buscar salidas diferentes a la de la guerra que primó al final de los 80s.

A mediados de los 90s, en la elección presidencial, la penetración de los dineros del narcotráfico en las campañas políticas hace metástasis y la legitimidad del gobierno y de parlamentarios, comienza a ser puesta en cuestión por razones éticas, pero también por la presión

internacional de los Estados Unidos que se va a expresar en la descertificación y la amenaza de sanciones económicas posteriores.

Muchos analistas del conflicto armado colombiano han anotado, que la principal preocupación de los Estado Unidos en relación con esta guerra interna radica en los cultivos ilícitos y la manera como éstos pueden estar siendo la principal fuente de financiación de la misma, e incluso señalan que para ellos el único punto concreto de la 'agenda común' de negociación sería el de la sustitución de los cultivos ilícitos.

La información satelital, con base en la cual fundamentan su preocupación los norteamericanos es la siguiente para el año 1998:

Con relación a coca, había 115.450 hectáreas de cultivo bruto de las cuales se destruyeron por fumigación 13.650, quedando 101.800 de cultivo neto que producen aproximadamente 81.400 toneladas de hoja de coca y una producción de cocaína estimada de 165 toneladas. Esta cifra de 101.800 hectáreas de coca es más preocupante si tenemos en cuenta que hace diez años, en 1988, sólo teníamos 34.000 y luego de un decenio de lucha a través de la fumigación el área cultivada se ha triplicado. La distribución regional de los cultivos muestra que, es la región del sur del país en la cual la confrontación militar ha sido más intensa en los últimos años la que alberga la mayor cantidad de cultivos de coca con el 94% del total de los mismos.

En lo que hace a amapola, la información del satélite, nos reporta 6.100 hectáreas de cultivo neto con unas producciones estimadas de 60 toneladas de opio y 6 toneladas de heroína. Frente a la amapola la actividad de control parece haber sido un poco más eficaz, pues si bien no se ha dado una reducción sustancial del área sembrada, pasó de 6.540 has. en 1994 a 6.100 en 1998, por lo menos no se ha permitido un incremento fuerte de la misma. Regionalmente el cultivo de amapola de nuevo se ubica en el sur del país, con el 75% del total reportado en el país.

Pero los cultivos ilícitos son un reflejo de la perversión del modelo de desarrollo agrario vivido en la sociedad colombiana en el último medio siglo: la carencia de apoyo a los productores de economía campesina, unido a la falta de decisión política para hacer una reforma agraria real, no de mentirillas, empujó a los colonos y a los campesinos despojados de la tierra, de manera progresiva, hacia las puntas de colonización en la Orinoquía y en la Amazonía, regiones con una riqueza en diversidad muy grande, pero con suelos frágiles para la agricultura comercial; esto sumado a la crisis de la agricultura reflejada en el desestímulo de cultivos comerciales, que dejó sin trabajo una gran cantidad de recolectores que de manera trashumante se desplazaban regionalmente al ritmo de las cosechas, muchos de los cuales se reconvirtieron en raspachines de coca. Los cultivos ilícitos fue la única alternativa que les quedó

Podemos decir, entonces, que la problemática de los cultivos ilícitos no es otra que la del viejo problema agrario no resuelto por las denominadas estrategias de desarrollo y la solución de éstos, vía la sustitución, pasa por dar respuesta seria al problema de alternativas productivas que sean económicamente rentables, y esto acompañado de dotación de infraestructura productiva (vías, crédito, asistencia técnica, mercadeo, comunicaciones) y de una infraestructura básica social (educación, salud, recreación). Entonces, efectivamente, dar respuesta no represiva a los

cultivos ilícitos es en buena medida desactivar una parte sustancial del conflicto armado colombiano y saldar así parte de la deuda de nuestro desarrollo agrario.

Podríamos señalar que el problema de la droga en la sociedad colombiana ha obrado como un especie de articulador y disparador de múltiples elementos que ya estaban presentes en la realidad colombiana: corrupción, desconfianza en la política y los políticos, incredibilidad institucional, las múltiples violencias.

# d) Tendencia a modernizar sin democratizar:

Las elites gobernantes en Colombia a través de la historia, tuvieron la tendencia a impulsar procesos de modernización, sin que ello implicara simultáneamente democratización de la sociedad. Desde finales de los 80s centraron todos sus esfuerzos en la denominada Modernización del Estado.

Es la vieja tradición colombiana, de disociar norma y realidad, de considerar que los problemas de la realidad se resuelven simbólicamente en el ámbito normativo: frente a cada problema en la realidad la respuesta es una norma y por lo general ésta no se cumple. Y en esa medida en los últimos decenios las elites dirigentes colombianas le embolataron a la sociedad las necesarias reformas que requería para su introducción real en la modernidad y la consolidación de la democracia y el proceso de reforma del Estado, incluido allí la expedición de la Constitución Política de 1991 que en este campo fue la síntesis y la culminación de un proceso reformista iniciado quince años atrás, puso todo el acento en la modernización del estado y "olvidaron" la necesidad de la democratización del mismo.

# e) La impunidad y la crisis de la justicia:

No hay duda de que en una sociedad en la cual no existan reglas imparciales para todos y jueces que las apliquen con el mismo criterio de imparcialidad, no es posible la convivencia armónica, no hay credibilidad en las instituciones estatales y hay alta probabilidad de que el recurso a la mal llamada "justicia por mano propia" se generalice y ese ha sido sin duda el caso de la sociedad colombiana.

Uno de los grandes problemas que enfrenta la sociedad colombiana desde hace varias décadas, a pesar de las reformas incluidas en la Constitución Política de 1991, es el de la eficacia de la justicia y cuyo reflejo más claro son la criminalidad oculta y los índices de impunidad.

Todo indica que la impunidad es un elemento de causalidad muy grande para retroalimentar la espiral de violencia y una tentación justificatoria para acudir a las prácticas retaliatorias.

### La relación entre Política y Violencia en Colombia

El caso colombiano es sin duda prolífico en esta dirección, con relaciones estrechas en el acontecer político de los años 60s en que surgen las guerrillas revolucionarias y repercusiones hacia el hoy de la historia colombiana. Una relación con antecedentes remotos en nuestra historia política, que se da, con las guerras civiles del Siglo XIX entre los nacientes partidos, el Liberal y el Conservador, quienes desde muy temprano en nuestra historia republicana apostaron sus

proyectos políticos a las armas, a través de las cuales comenzó ese largo tránsito de relación y entrecruzamiento entre violencia y política. Que continúa con las 'insurrecciones pueblerinas' del naciente partido político de izquierda, el Partido Socialista Revolucionario antecesor del Partido Comunista, en los años 20s del presente siglo y en las cuales esta agrupación de izquierda acude, como lo habían hecho antes los partidos políticos tradicionales, al recurso de las armas para hacer política.

Posteriormente va a ser ese período de nuestra historia reciente que conocemos como la 'Violencia' y en el cual los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, de nuevo volvieron al uso de las armas por razones o con pretensiones políticas, sólo que en esta ocasión no lo realizaron de manera formal, declarando una guerra civil, sino a través de los grupos de guerrillas liberales y conservadoras. Ese desangre colectivo se va a resolver mediante la figura del 'golpe militar', pero lo anterior dejó como secuela un período de bandolerismo, con ribetes en algunos casos de 'bandolerismo social' por sus pretensiones justicieras y los apoyos locales que en algunos casos estos comportamientos generaron.

Ya al inicio del Frente Nacional, en los 60s, veremos el inicio de la nueva ola de violencia política, ligada ahora a discursos de transformación revolucionaria del Estado y que se va a incubar en las guerrillas de mayor tradición y persistencia como son las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y el EPL (Ejército Popular de Liberación) a partir de la confluencia de múltiples elementos de los cuales no van a estar ausentes grupos remanentes de guerrillas liberales que se articulan de esta manera a la siguiente violencia.

Entonces, el conflicto político armado colombiano se puede considerar como uno de naturaleza política, que tiene raíces históricas y sociales determinadas. Se trata, en la perspectiva histórica, de la pretensión de grupos organizados, de constituirse en actores político-militares que pudieran confrontar al Estado o al Régimen Político, influenciar sus políticas públicas e hipotéticamente remplazarlo. Estas organizaciones inicialmente estaban orientadas por determinadas ideologías políticas que se constituían en paradigmas y referentes de su acción.

Es evidente que la guerrilla es producto de procesos históricos y políticos particulares, pero en todos los casos lograron insertarse más o menos en problemáticas sociales y regionales que les permitieron consolidarse y reproducirse. Así, en el transfondo del conflicto político armado hay planteado una competencia de poder entre el Estado o los sectores dirigentes, de una parte y las organizaciones insurgentes, de la otra.

En general podemos decir que los orígenes de la guerrilla revolucionaria está asociada a los siguientes factores:

#### i) de tipo externo:

 el período de la 'guerra fría', que llevó a plantear un enfrentamiento en todos los campos entre el llamado mundo socialista y el mundo capitalista y que tuvo como resultado el que los conflictos sociales en los distintos países tendieran a verse como un subproducto de ese enfrentamiento global y tratados en consecuencia. Para algunos analistas en esta concepción

- se encuentra los orígenes de la denominada 'doctrina de la seguridad nacional' que orientó el actuar de los ejércitos latinoamericanos durante varios decenios;
- la 'revolución cubana' que genera un gran impacto en las juventudes latinoamericanas. Es el surgimiento del 'castrismo' como ideología revolucionaria, que privilegia la organización de tipo político-militar antes que la partidaria y que coloca todo el énfasis de la práctica guerrillera como modalidad fundamental de acción política para contribuir a crear las condiciones objetivas que posibiliten la realización de una revolución; -la ruptura chino-sovietica, entre los dos partidos comunistas más importantes de este campo alrededor de las tesis sovieticas de la denominada 'coexistencia pacífica' entre oriente y occidente y la respuesta china de la necesidad que tenían los comunistas de propiciar la 'revolución mundial';

### ii) de tipo interno:

- el régimen político del Frente Nacional que constitucionalmente excluyó a quienes no fueran liberales o conservadores de toda participación en la actividad política, en la administración pública y en la administración de justicia, creando constitucionalmente ciudadanos de primera y de segunda categoría y que fue un elemento de justificación importante para acudir al uso de las armas; este arreglo constitucional es el que algunos analistas han denominado la 'democracia restringida';
- el surgimiento de la denominada 'nueva izquierda' para hacer referencia a organizaciones políticas de izquierda, distintas al Partido Comunista, como el MOEC (Movimiento Obrero Estudiantil, Campesino, de influencia pro-china), el FUAR (Frente Unido de Acción Revolucionaria, de tendencia gaitanista) y las JMRL (Juventudes del Movimiento Revolucionario Liberal, con gran simpatía por la revolución cubana), que va a estimular políticamente la idea de la lucha armada, van a tener gran influencia en la juventud de la época y aportarán buena parte de los cuadros de dirección a las nacientes guerrillas (especialmente al ELN y al EPL);
- la radicalización de los sectores juveniles y especialmente los estudiantes universitarios, que los hacia proclives a aceptar los discursos radicales de la lucha armada en boga al comienzo de los sesenta;
- los remanentes de las guerrillas liberales, núcleos campesinos que mantenían así fuera simbólicamente, la esperanza de continuar su lucha guerrillera hasta cambiar las características del Régimen Político colombiano; pretendían, sin mucha claridad acerca de sus alcances, emprender un nuevo tipo de lucha guerrillera que fuera más allá del problema liberal-conservador;
- la dinámica de protagonismo político nacional que vivía el movimiento estudiantil universitario, que venía de tener un gran protagonismo en la lucha contra el gobierno militar del general Rojas Pinilla y que mantuvo en los sesenta un gran dinamismo en cuanto a movilización social; no eran ajenas a estas dinámicas las influencias del MOEC, el FUAR, las JMRL y el debate dentro del Partido Comunista por la ruptura chino-soviética;

- la radicalización de sectores del sindicalismo, especialmente petrolero, que se planteaban la necesidad de articular las luchas sindicales a las luchas revolucionarias;
- el 'renacer' del problema agrario, no porque éste hubiera desaparecido, sino porque fue clandestinizado por la violencia liberal-conservadora; con la Alianza para el Progreso, como respuesta estratégica del gobierno norteamericano a la revolución cubana, apoyado por los demás gobiernos latinoamericanos, la reforma agraria se puso de moda y esto situó, de nuevo, el viejo conflicto agrario no resuelto, dentro de las prioridades de las luchas sociales y políticas.

La guerrilla revolucionaria en Colombia, entonces, es originada por dos grandes procesos, los que a su vez sintetizan múltiples dinámicas que convergen espacial y temporalmente.

a) Procesos cuyo origen es primariamente político que se entrecruzan posterior o simultáneamente con dinámicas sociales y regionales que les van a aportar el tejido social sobre el cual se implantan y desarrollan; es la violencia política intentando transformarse en acción revolucionaria. En estos procesos prima la decisión política de iniciar una larga marcha hacia la construcción de un actor militar alternativo al Estado, que lo confronte, le dispute la influencia política sobre la sociedad y eventualmente lo sustituya. En cada uno de estos procesos va a estar presente una determinada teoría revolucionaria, como expresión de una utopía en relación con un tipo de sociedad y una práctica política para lograrla.

Dentro de estos procesos se ubican con claridad casos como los del ELN <sup>5</sup> y el EPL, <sup>6</sup> considerados por analistas como Eduardo Pizarro como las guerrillas de la primera generación <sup>7</sup> y casos como los del M-19 considerados como guerrillas de la segunda generación.

b) Procesos primariamente ligados a dinámicas sociales y regionales o emicas y en las cuales las luchas por la defensa del territorio y de su propia forma de organización social va transformándose y entrecruzándose con dinámicas cuyos referentes son políticos nacionales. Las modalidades de autodefensa son las que priman inicialmente como respuesta organizativa militar, auncuando por momentos adquieran la modalidad de guerrilla móvil. Se trata de claros intentos de ligar la violencia política con la denominada violencia comunitaria (aquella en la cual la acción opone a una comunidad frente a un enemigo que ella percibe como extranjero o

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> En relación con el ELN consultar: Vargas Velásquez, Alejo, "Una mirada analítica sobre el ELN", en *Revista Controversia*, No 174, CINEP, Santafé de Bogotá, Diciembre de 1998; Vargas Velásquez, Alejo: "Magdalena Medio Santandereano: Colonización y Conflicto Armado", CINEP, Santafé de Bogotá, 1992 y "Tres momentos de la violencia política en San Vicente de Chucurí (De los Bolcheviques del año 29 al surgimiento del ELN)", en *Análisis Político*, No 8, IEPRI-Universidad Nacional, Septiembre- Diciembre, 1989.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Behar, Olga, "Las guerras de la paz", Edit. Planeta, Bogotá.

Pizarro, Eduardo, "El movimiento insurgente en Colombia. Raíces y perspectivas", Ponencia a Seminario 'La crísis política colombiana: estrategias de recomposición, violencia y movilización popular (1982-89), University of California-Universidad Nacional de Colombia, San Diego, 1989.

exterior) <sup>8</sup> y transformarla así en acción revolucionaria. En estos procesos igualmente encontramos guerrillas de la denominada primera generación, como sería el caso de las FARC y guerrillas de la segunda generación como sería el caso del Movimiento Armado Quintín Lame.

En todas las organizaciones guerrilleras colombianas, independiente de sus procesos originarios, encontramos un cierto proceso de autonomización en relación a sus dinámicas iniciales y va a llevar en todos los casos a la coexistencia de dos grandes dinámicas: la originada en el discurso político, casi siempre con referencia nacional, y la producida por las particulares condiciones de inserción de cada guerrilla en los diversos sectores sociales y en las diferentes regiones. La convivencia de estas dos dinámicas al interior de cada guerrilla es lo que ha impedido, en el caso colombiano, que éstas devengan en grupos terroristas, con una lógica de acción terrorista, auncuando por momentos sí acudan a métodos terroristas.

La lógica de acción terrorista no ha caracterizado a ninguna organización guerrillera en Colombia, en la medida en que la dinámica que las liga a sectores sociales o regionales a través de lazos de interpenetración, contrarresta, por lo menos parcialmente, las tendencias que las jalonan hacia su conversión en agrupaciones terroristas—en el sentido de prácticas militares intimidatorias, de carácter indiscriminado y completamente desligadas de los sectores sociales. Sin embargo casi todas las organizaciones guerrilleras han acudido en varios momentos a métodos terroristas y algunas originaron en su seno disidencias de tipo terrorista pero que han tenido una vida efímera.

En sus inicios, todas las organizaciones guerrilleras colombianas pretenden presentarse como alternativas al reformismo, a partir de que su método privilegiado de lucha es el de la confrontación armada y no tanto a partir del contenido de sus propuestas programáticas. Es decir, plantean la tensión entre 'Reforma-Revolución a partir de los métodos de la práctica social: si se prioriza la acción política no armada se trataría de actividades reformistas, si el énfasis se da a la acción política armada, por el contrario, se trataría de actividades revolucionarias.

Lo anterior, independiente de que casi todos los programas y propuestas de las organizaciones guerrilleras (por lo menos en sus inicios), podrían ser catalogados claramente como reformistas. Pero es altamente probable que en situaciones como la colombiana la introducción de reformas sustanciales se puede considerar como una verdadera revolución.

El conflicto político armado y sus protagonistas tienen entronques muy amplios en la realidad de nuestros problemas políticos, sociales y económicos. Sinembargo, la existencia de los conflictos sociales no puede ser una justificación para la persistencia de la guerra. Solucionar el conflicto político armado no es otra cosa que darle salida negociada a un período muy importante de la vida política colombiana. No para que se acaben los conflictos. Ni para que se acabe el debate de las ideologías y de los proyectos políticos. Sino para que estos se puedan desplegar en su potencialidad, con toda la creatividad que esto conlleva, sin el riesgo de comprometer la vida de los dirigentes o de sus participantes.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Pizarro, Eduardo, "Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966)", en Rev. Análisis Político, No 7, Instituto de Estudios Políticos-Universidad Nacional, Mayo-Agosto, 1989.

#### **Nuevo Contexto Internacional**

Es necesario recordar que el mundo pasó de un escenario marcado por la bipolaridad y la denominada 'guerra fría', a otro caracterizado por la unipolaridad en lo político-militar (un sólo polo dominante, los Estados Unidos de América) y la multipolaridad en lo económico (pareciera avanzarse, aunque todavía sin la suficiente claridad, hacia la conformación de bloques económicos regionales). Lo anterior, junto con el cambio de las relaciones Este-Oeste, ha influido en el replanteamiento de las relaciones Norte-Sur, en el rol de la ayuda al desarrollo y en el peso relativo que a nivel internacional tienen movimientos de países del Sur como los No Alineados.

De otra parte, hay una tendencia marcada a la resolución por la vía política negociada de viejos conflicto armados que atravesaban diversas sociedades: Suráfrica, Namibia, Israel y Palestina, El Salvador, Guatemala, México, Irlanda del Norte.

Las prioridades de la agenda global, fuertemente condicionada por el país hegemón dominante, abarcan aspectos como la utilización racional del medio ambiente, el problema del tráfico de drogas (la comunidad internacional observa con preocupación creciente las interrelaciones posibles entre organizaciones guerrilleras y de autodefensa o paramilitares, con la actividad ilícita del narcotráfico), la consolidación de la democracia y con relevancia, el respeto y vigencia de los derechos humanos en las distintas sociedades. La presencia de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, es un reflejo de esta nueva y creciente preocupación internacional.

La propuesta de los Estados Unidos en la última reunión de la OEA en Guatemala, dejada caer como con cierto desgano, en el sentido de proponer que la organización regional prevea la posibilidad de crear un mecanismo multilateral de países para intervenir en aquellos casos en que la democracia esté en peligro, sin duda que deja planteada la posibilidad de futuras intervenciones internacionales (armadas o no)en el conflicto armado colombiano. Porque era Colombia quien se encontraba como referente para todos los embajadores cuando se hizo la propuesta.

Efectivamente, la guerra interna que estamos viviendo en nuestro país cada vez se transforma más en un conflicto de preocupación regional, por las siguientes razones: Primero, ha venido afectando de manera creciente a los países vecinos, Si repasamos la situación con ellos encontramos el siguiente panorama: Venezuela ha venido siendo afectada por nuestro conflicto armado de manera significativa, sus ciudadanos han sido secuestrados por los actores armados colombianos, sus fuerzas armadas atacadas por los guerrilleros, sus fronteras utilizadas para tráfico de armas, todo lo cual los ha llevado a crear los llamados Teatros de Operaciones en la frontera con Colombia y a destinar una buena parte de su presupuesto de defensa para estos efectos; solamente con la llegada al poder de Hugo Chávez la situación se ha modificado por su clara posición de apoyo a una solución política negociada y aún así sigue recibiendo oleadas de refugiados por la guerra interna colombiana. Panamá ha venido recibiendo los últimos años crecientes volúmenes de desplazados del Urabá chocoano y antioqueño e incursiones periódicas de los actores del conflicto armado colombiano. Ecuador y Perú han tenido fronteras 'calientes' con nosotros, en las cuales el tráfico de armas y explosivos ha sido permanente y eventualmente

se han dado incursiones de guerrilleros colombianos en estos países. La situación con Brasil si bien ha sido menos critica, no deja de haber tenido situaciones que causan preocupación.

Segundo, comienza a afectar la seguridad para los Estados Unidos, desde su perspectiva, no solamente porque al final del presente año se producirá la devolución del Canal de Panamá para que sea administrado por parte de los panameños y esta vía interoceánica sigue siendo considerada de interese vital y al ser este país débil desde el punto de vista militar, consideran los Estados Unidos que no habría una garantía seria de seguridad para el Canal, sino también porque Venezuela es el exportador de petróleo más importante de la región latinoamericana hacia el mercado norteamericano. Pero sobretodo se encuentra el problema de la droga, o más precisamente de los cultivos ilícitos de coca, materia prima para la cocaína y de manera creciente los de amapola, base para la producción de opiáceos y en especial de la heroína. Esto último y nada más es lo que explica el interés especial del gobierno norteamericano por el proceso con las FARC en el Caguán, en la medida en que está guerrilla tiene sus principales áreas de influencia en las zonas con mayor producción de coca y amapola y por consiguiente los Estado Unidos se sienten con la autorización para monitorearlo al detalle, para evitar, según ellos, que aprovechando la negociación se vaya a aumentar las áreas sembradas en cultivos ilícitos. Igualmente, lo anterior, junto con el hecho de tener las FARC una importante influencia social en los productores cocaleros, es lo que ha llevado a esta organización a proponer a Cartagena del Chairá, principal productor de coca en el Caquetá, para un programa piloto de erradicación, buscando de esta manera enviar un mensaje al 'coloso del norte' de su no compromiso con los cultivos ilícitos.

Podemos decir, entonces, que los Estados Unidos ya están metidos en el conflicto armado colombiano, para la paz o para la guerra, por lo menos indirectamente, y que prepara el terreno en la OEA para eventuales escaladas de intervención política o militar. Y esto probablemente sea una pista para entender la persistencia del ELN en meter a los gobiernos de la Unión Europea en la búsqueda de la paz en Colombia, tratando de ponerle algún contrapeso de importancia a la presencia del país dominante a nivel global.

En los últimos tiempos aumentan las voces de quienes hablan de una inminente intervención extranjera o más precisamente norteamericana en el conflicto interno colombiano. El anterior clima ha sido producto de la convergencia de varias circunstancias: a) de una parte, un creciente proceso de regionalización del conflicto interno armado, como lo acabamos de mencionar; b) los efectos no previstos o Efectos perversos de la llamada 'diplomacia para la paz', que ha llevado a internacionalizar el conflicto mismo y no solamente la posibilidad de su solución política; c) las 'visitas' reiteradas y de manera recurrente de altos funcionarios, militares y civiles, del gobierno norteamericano, junto con las giras, con tonos alarmistas, del llamado zar antidrogas norteamericano a los países de la región enfatizando la idea del riesgo que comienza a ser Colombia; d) los rumores, derivados de lo anterior, en la prensa del continente acerca de hipotéticas invasiones militares.

No hay duda que las fronteras entre ayuda e intervención son bastante grises en muchos aspectos. Por ello, se puede afirmar sin ninguna equivocación que si por intervención se entiende la presencia masiva de tropas norteamericanas en nuestro país, esta es una opción no descartable del todo pero muy remota; esa alternativa no se contempla en un horizonte de corto plazo, es

decir, no hay probabilidad de que veamos desembarcos de 'mariners' gringos en las costas del Atlántico o del Pacifico en los próximos meses. Si se trata, por el contrario, de ayuda, sobretodo en el área de inteligencia tecnológica con equipos sofisticados y apoyo satelital, de mejorar la capacidad de movilización de la tropa con nuevos helicópteros y aviones, de entrenamiento militar de fuerzas de elite, entonces sí tenemos ya una presencia extranjera muy importante, no solo norteamericana, en Colombia. El accidente del avión norteamericano en el cerro de Patascoy ejemplifica claramente lo anterior, pero no es solo ese caso.

Adicionalmente los Estados Unidos, o por lo menos algunos de sus funcionarios, parecen estar alentando una coalición de países vecinos de Colombia bajo el discurso del riesgo que significa el conflicto armado colombiano para su propia seguridad, no tanto en la perspectiva de intervenciones militares coaligadas, sino más bien para que se transformen en una especie de 'grupo de presión' internacional sobre el gobierno e indirectamente sobre la insurgencia, para tratar de incidir en la velocidad e irreversibilidad del proceso de negociación, siempre con la amenaza latente de otras opciones, incluida la militar. Lo anterior, sin embargo, se ha resquebrajado por la posición del gobierno del presidente Chavez en Venezuela, claramente favorable a la solución política negociada y la de Brasil de no quererse enredar, por ahora, en problemas que son marginales frente a sus intereses estratégicos.

La solicitud de funcionarios norteamericanos al gobierno colombiano de una estrategia integral clara que combine paz, narcotráfico y economía, parece indicar un cierto giro en el apoyo irrestricto que ha venido brindando los Estados Unidos al gobierno Pastrana y una búsqueda de presionar una ruta más clara de mediano plazo en relación con estos tres problemas estratégicos, que permitan visualizar si el apoyo norteamericano se prioriza en el campo de la negociación o si se inclina más a la ayuda militar para la confrontación con la insurgencia y ya no solo frente al narcotráfico.

# Los escenarios posibles del conflicto interno armado

El conflicto armado colombiano presenta tres escenarios posibles en su desarrollo futuro:

- a) el de la victoria militar de cualquiera de las partes enfrentadas, que parece bastante improbable en el futuro inmediato, por cuanto los distintos actores armados institucionales o extrainstitucionales, cuentan con capacidad para golpear a su enemigo pero no para propinarle una derrota sustancial y definitiva.
- b) El de la continuidad conflictiva, que parece altamente probable para el corto plazo y que implica una continuación de la situación actual, con incrementos crecientes, golpes tácticos militares de las dos partes, pero continuando la situación de indefinición militar y política lo cual conlleva costos crecientemente en ascenso para el conjunto de la sociedad. Acompañado de una progresiva inserción traumática a nivel regional, del poder de la guerrilla dentro del Estado regional.

Este escenario adquiere relevancia en el corto plazo, adicionalmente, si tenemos en consideración que la guerrilla y otros actores armados como los grupos de autodefensa, disponen de recursos de financiación muy amplios, particularmente derivados del 'impuesto' a las actividades del narcotráfico, que les permiten una reproducción de la confrontación militar.

c) La negociación política del conflicto interno armado aparece como un escenario altamente probable en el mediano plazo, sobretodo en la medida en que la continuidad conflictiva se incremente y los costos sociales tiendan a afectar cada vez de manera más significativa al conjunto de la sociedad.

Este escenario puede colocarse como prioridad en la medida en que la sociedad colombiana comience a presionar de manera más activa a los actores del conflicto armado para que busquen una solución negociada, igualmente lo haga de manera más articulada la comunidad internacional sobre la guerrilla y el gobierno colombiano.

# Las dificultades para la solución negociada en el corto plazo

Todo indica que las posibilidades de consolidación de la solución política negociada no están en el corto plazo y allí es necesario analizar el porqué, más allá de miradas de corte voluntarista. Nuestra hipótesis es que las posiciones de las partes se encuentran por el momento bastante distanciadas lo cual hace poco probable que en el corto plazo las mismas logren acercamientos sustanciales.

En el trasfondo del conflicto político armado hay planteado, como lo señalamos, un conflicto de poder, entre el Estado y los sectores dirigentes de la sociedad, de una parte y las organizaciones insurgentes que pretenden disputarles ese poder.

Si se está frente a un proceso de negociación política, no se puede pensar que lo único y seguramente tampoco lo primero a negociar es el cese del fuego. Por ello es importante destacar lo planteado por los últimos gobiernos de negociar en medio de la confrontación. Es necesario que se llegue a acuerdos en ese punto, pero el que se avance en este campo está ampliamente asociado a qué pasa con la agenda política. Al respecto es ilustrativo analizar las agendas de negociación acordadas entre el gobierno nacional y las Farc en el Caguán, la denominada 'agenda común', así como los procedimientos establecidos para el análisis de la misma y la agenda establecida para la Convención Nacional con el ELN.

Se trata, a diferencia de los anteriores procesos adelantados en Colombia, de intentar una solución política negociada con unas guerrillas que no han renunciado a su proyecto político-militar y que se consideran con posibilidades de éxito, por lo menos en el campo militar. Esto sitúa las conversaciones en la perspectiva de encontrar soluciones a las causas estructurales asociadas al conflicto interno armado y no simplemente lograr condiciones de favorabilidad para la desmovilización y la reinserción. Por ello la situación es completamente diferente.

Las guerrillas de las FARC y del ELN anhelan a que como resultado del proceso de negociación se produzcan reformas profundas en lo político, lo social, lo económico y lo militar y no solamente que se acuerden procedimientos para realizar las reformas en un futuro, relativamente incierto. Es decir que en relación con cada punto de la agenda quieren, no simplemente que haya un debate académico y que una vez agotado éste se pasa al siguiente punto de la misma, sino a que hayan conclusiones y medidas de tipo inmediato; no simples expectativas hacia el futuro. Pretenden

que como producto inmediato de la negociación se realicen las reformas que se han aplazado por decenios y que están en la base de la confrontación militar.

El establecimiento del país, por su parte, no acepta que ese vaya a ser el costo de la negociación y buscan, en el mejor de los casos, un modelo de desmovilización y reinserción como en los anteriores procesos; casos con mayor generosidad, seguramente, pero finalmente un modelo de reinserción. Ellos no se han planteado seriamente la posibilidad de una estructura de poder compartida con nuevos actores políticos y sociales, ni menos unas reformas que modifiquen sustancialmente el estilo de desarrollo, la distribución del ingreso, la estructura del poder político.

Lo anterior es una muestra de las distancias en que se encuentran las partes y la dificultad que de allí se deriva para un rápido avance en el proceso de conversaciones. No hay que olvidar que toda negociación implica cambios de equivalentes o si se quiere gestos de reciprocidad mutua.

Debe ser claro que se trata de resolver un problema político y no uno delincuencial. Se trata de hacer que el conflicto social se pueda continuar expresando por sus ámbitos propios y no deba recurrir a la confrontación militar como respuesta a la criminalización permanente desde el Estado.

La idea de desarrollar la negociación en medio de un escenario similar al de una Asamblea Nacional Constituyente y conformada con participación social a través de importantes procesos regionales de consulta, entre la sociedad colombiana, el gobierno y la insurgencia, con capacidad autónoma para decidir, debe ser considerada seriamente como una opción probable en que se desarrolle la negociación del conflicto interno colombiano.

### Paz y Guerra como Característica del Período

Colombia ha estado atrapada desde hace más de veinte años dentro de la lógica de paz y guerra: es decir, simultáneamente se desarrolla la confrontación militar mientras se hacen esfuerzos por buscar caminos de superación negociada del conflicto interno armado. Lo anterior es independiente de la voluntad de los actores del conflicto interno armado. Algunos analistas, denominan esto como la existencia de un Plan A, que apuntaría a la paz, y un PLan B, dirigido a la guerra, mostrándolos como la expresión perversa de los actores que no juegan limpio.

En los últimos dos decenios hemos asistido a la presencia simultánea de los dos escenarios y producto de ello se han dado procesos de negociación con organizaciones guerrilleras, exitoso unos o frustrados otros, y el desarrollo de la guerra ha continuado incrementándose y mostrando caras cada vez más dolorosas, como lo son las facetas de toda guerra.

Lo lógica bipolar anterior, de escenarios de paz y de guerra con presencia simultánea, no tiene nada que ver con el deseo o la voluntad de los actores y por supuesto menos de la población civil que no está directamente involucrada en la confrontación militar. Seguramente que todos los colombianos desearíamos que no hubiera guerra, pero lo real es que existe. Por ello nos parece equivocado plantear el problema como un dilema entre paz o guerra, que ha orientado mucho el actuar de grupos que trabajan por la paz; porque si bien el dilema señalado plantea el deseo excluyente de la paz que los anima, o debiera animarlos, desconoce la presencia de la lógica de la

guerra y la necesidad que tendremos, quienes apostamos a una superación negociada de la guerra civil en los próximos años, de movernos en medio de la presencia simultánea de los dos escenarios y ser capaces de apoyar y mantener las iniciativas que apuntan a la paz mientras el escenario de la guerra, desafortunadamente, sigue teniendo su desarrollo hasta tanto logremos superarlo.

En el escenario de la guerra tenemos un proceso de incremento de la fuerza militar de la guerrilla, un aumento del reclutamiento y de su tradicional estrategia de desdoblamiento de frentes guerrilleros, acompañado de accionar militar con una capacidad táctica acrecentada, especialmente en el caso de las FARC. Pero igual estrategia de crecimiento y expansión territorial vemos en los denominados grupos de autodefensa o paramilitares. Por su parte las Fuerzas Militares están en su proceso de reingeniería o reestructuración, preparándose mejor para una eventual nueva fase de la confrontación militar. En el campo internacional, los Estados Unidos sigue pensando la opción militar como una no descartable.

Pero simultáneamente se mantiene, con todos los problemas, el proceso con las Farc en la zona de despeje del Caguán, con la expectativa del inicio de la fase de diálogos y negociación en la cual el proceso parece ampliarse a la participación social a través de las denominadas 'audiencias públicas' e igualmente el proceso de Convención Nacional con el ELN, a pesar del empantanamiento en que se encuentra, es probable que pueda reiniciarse en los próximos meses. Los partidarios de la solución política negociada debemos apoyar fuertemente el que estos procesos de conversaciones se mantengan, a pesar de las dificultades, porque es la esperanza cierta de consolidar el camino de la superación negociada.

Por ello a pesar de condenar todas las barbaridades de la guerra, tenemos que continuar apoyando las iniciativas de negociación con las distintas organizaciones guerrilleras y haciendo los esfuerzos que sean necesarios para que éstas se concreten, se mantengan y se consoliden como escenarios civilizados de superación de la confrontación militar.

La negociación del conflicto armado colombiano debe ser un buen pretexto para repensar colectivamente el país y su futuro como nación. Esto apunta a la construcción conjunta, entre todas las fuerzas de la sociedad, de un Estado que sea garante para todos del desarrollo de los conflictos sociales y económicos, normales en toda sociedad humana, que por naturaleza es diversa y contradictoria.

### Biografías

Jesús Antonio Bejarano fue economista y Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia. Fue Consejero Presidencial para la Paz entre 1990-1992, durante el gobierno del Presidente César Gaviria. Fue además Embajador de Colombia en El Salvador y en Guatemala y representante de Colombia en el Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz de esas dos naciones. Fue presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, y autor de varios libros, entre ellos *Una agenda para la paz: Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos* (Tercer Mundo, 1995).

Ana Teresa Bernal es coordinadora nacional de la Red Nacional de Iniciativas contra la Guerra y por la Paz (REDEPAZ) y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Consejo Nacional de Paz, convocado por el Ministro de la Defensa Nacional y el Alto Comisionado para la Paz. Es el representante del Consejo Nacional de Paz en el comité temático de la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y miembro del comité preparatorio de la Convención Nacional con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Estudió economía en la Universidad Externado de Colombia.

Hans R. Blumenthal es director de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL). Del 1980 a la fecha, ha trabajado con la Fundación Friedrich Ebert, primero en Bonn, y luego dirigiendo las oficinas en Caracas, Venezuela y Varsovia, Polonia. Obtuvo una maestría en sociología de la Universidad Libre de Berlin, y fue profesor asociado de la Universidad St. Gallen (Suiza), y de la Universidad Libre de Berlin.

Augusto Ramírez-Ocampo es miembro de la Comisión de Conciliación Nacional y consejero especial del Director General de la UNESCO para la Cultura de la Paz. Fue Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Ministro Delegatario, Encargado de la Funciones Presidenciales, y Alcalde Mayor de Bogotá. Fue representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas y Jefe de la Misión en El Salvador (ONUSAL); y representante personal del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Jefe de la Misión para la Reinstauración de la Democracia en Haití.

Alfredo Rangel Suárez es economista de la Universidad Nacional de Colombia y Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes. Es columnista del diario *El Tiempo* de Bogotá, y ha sido asesor de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, y consultor de la Naciones Unidas. Es autor de decenas de artículos y ensayos sobre el conflicto armado en Colombia. Entre sus libros está *Colombia: Guerra en el fin de siglo* (Tercer Mundo, 1998).

Víctor G. Ricardo fue Alto Comisionado para la Paz durante la administración del Presidente Andrés Pastrana, entre 1998 y abril del 2000. Ha ocupado varios cargos en el sector público, entre ellos Alcalde Menor de Bogotá, Sub-Gerente y Gerente del Fondo Nacional de Bienestar Social, y Auditor General de Salud. En el sector privado, ha sido Vicepresidente del Banco Mercantil, Gerente de la Corporación Financiera de

Cundinamarca, consultor para las Naciones Unidas, y Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Javeriana.

Mauricio Romero es investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Es investigador asociado del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), y consultor para la Fundación Ford y la Pontificia Universidad Católica del Perú sobre temas de la gobernabilidad democrática y el papel de la sociedad civil en la región andina. Ha sido consultor para el Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio. Está terminando sus estudios doctorales en el New School for Social Research en Nueva York.

Alejo Vargas Velásquez fue Vice-Rector de la Universidad Nacional de Colombia y profesor asociado en la Facultad de Ciencias Políticas. Es autor de decenas de artículos y de varios libros sobre el conflicto armado en Colombia y sobre temas de gobernabilidad democrática y participación social. Entre sus libros recientes están *Ensayos de paz en medio de una sociedad polarizada* (1998) y *Notas sobre el estado y las políticas públicas* (1999). Obtuvo su doctorado en Ciencias Políticas de la Université Catolique de Louvain en Bélgica.

This publication is one of a series of Working Papers of the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. The series includes papers in the humanities and social sciences from Program fellows, guest scholars, workshops, colloquia, and conferences. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, to help authors obtain timely criticism of work in progress, and to provide, directly or indirectly, scholarly and intellectual context for contemporary policy concerns.

Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program Working Papers
The Woodrow Wilson Center
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20523
202-691-4030
202-691-4076 (fax)

e-mail: <u>lap@wwic.si.edu</u> internet: http://www.wilsoncenter.org

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson, symbolizing and strengthening the fruitful relations between the world of learning and the world of public affairs." The Center's Latin American Program was established in 1977.

### LATIN AMERICAN PROGRAM STAFF

Joseph S. Tulchin, Director Cynthia J. Arnson, Assistant Director Amelia E. Brown, Program Associate Ralph H. Espach, Program Associate Heather Golding, Administrative Assistant Katherine Morse, Program Assistant Andrew E. Selee, Program Associate