
SOLUCIÓN POLÍTICA NEGOCIADA: OPORTUNIDAD PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

Jaime Zuluaga Nieto

Profesor Asociado,
Universidad Nacional de Colombia

Resumen

Zuluaga Nieto, Jaime, "Solución política negociada: oportunidad para la democratización de la sociedad", *Cuadernos de Economía*, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, páginas 189-226

Mostrando el origen y persistencia de la guerra civil en Colombia y describiendo las modalidades de su intensificación y degradación actuales, este artículo propone que la opción de la negociación política, antes que sea tarde, puede ser la oportunidad para construir una democracia moderna fundada en un desarrollo consistente en la expansión de las libertades reales de los individuos, la equidad y la justicia social.

ABSTRACT

Jaime Zuluaga Nieto, "Negotiated political solution: an opportunity for the democratization of society", *Cuadernos de Economía*, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, pages 189-226

This essay seeks to propose, by presenting the origin and persistence of the civil war in Colombia and its present intensification and degradation, that the political negotiation option can be, before it is too late, the opportunity to construct a modern democracy based on a consistent development of the expansion of the individuals real liberties as well as of social equality and justice.

Colombia atraviesa por una guerra civil que tiene sus especificidades y también elementos comunes con otras. Esta guerra es un aspecto nodal de la actual situación nacional y la manera de resolverla definirá el curso de nuestra historia inmediata. La solución política negociada puede ser una oportunidad para la democratización, dados los problemas políticos, económicos y sociales asociados con el conflicto; si se intenta la salida militar, podemos derivar en el establecimiento de un régimen con fuertes rasgos autoritarios. El momento es complejo: expansión, intensificación y degradación de la guerra interna, en la que participan de un lado las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares y las organizaciones guerrilleras, del otro; crisis humanitaria, expansión de la economía del narcotráfico y clima de violencia generalizada; escalamiento de la confrontación en medio de las conversaciones de paz. La guerra y la paz se internacionalizan, crecen la injerencia estadounidense, a través del Plan Colombia, y la presencia europea, que enfatiza en el apoyo político. Esta situación ha servido para activar entre diversos sectores y fuerzas económicas, sociales y políticas el debate en torno al modelo de sociedad que se aspira a tener y al papel que les corresponde desempeñar en su construcción. La opción de la negociación puede ser la oportunidad para construir una democracia moderna fundada en un desarrollo consistente en la expansión de las libertades reales de los individuos, la equidad y la justicia social.

Colombia es un país en guerra civil. Y como todas las guerras, la nuestra tiene elementos comunes con otras y a la vez especificidades. El estudio de sus características se justifica desde una doble perspectiva: la académica, para aportar en la comprensión de un fenómeno que está influyendo de manera decisiva en el curso de nuestra historia; la política, porque resulta indispensable conocerlo en sus complejidades y dinámicas, para poder diseñar las políticas que permitan su adecuada resolución.

La guerra interna es un elemento nodal en la actual situación nacional. La forma como se afronte y se supere definirá el curso de nuestra historia inmediata. Si se opta por una solución política negociada, mediante la adopción de un nuevo contrato social que establezca reformas democráticas, habremos logrado 'hacer del vicio virtud' y avanzar en la profundización de la democracia; si se opta por la solución militar, podemos derivar en el establecimiento de un régimen con fuertes rasgos autoritarios, que preserve las actuales estructuras de exclusión e inequidad, justificado en la necesidad de derrotar militarmente a la insurgencia y de acabar con el crimen organizado.

En este momento convergen varios procesos, que le confieren a la situación una particular complejidad y, a la vez, una potencialidad significativa de cambio. Se trata de la expansión, intensificación y degradación de la guerra interna, en la que participan de un lado las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares y las organizaciones guerrilleras, del otro; se trata también de la crisis humanitaria, de la expansión de la economía del narcotráfico y del clima de violencia generalizada, caracterizado por la presencia de las múltiples formas que ella adquiere, desde una violencia social difusa, hasta la que producen el crimen organizado y el narcotráfico.

Entre tanto, avanza el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, Farc-EP, en medio de fuertes controversias sobre la forma como lo están conduciendo el gobierno y la guerrilla y en medio del escepticismo cada vez mayor acerca de su viabilidad. Al tiempo, se intenta iniciar las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional, ELN.

Se trata también de los efectos de los cambios que se produjeron al final del siglo veinte en el modelo de desarrollo y en el sistema político, que han alterado las relaciones entre los diferentes sectores de las elites económicas y políticas y abierto nuevos espacios para la participación y la acción política. A todo ello se suma el hecho de que la economía atraviesa por la más fuerte recesión de los últimos setenta años.

Esta convergencia de procesos, que pareciera conducir a un callejón sin salida, ha servido para activar el debate entre diversas fuerzas económicas, sociales y políticas que controvierten en torno al modelo de sociedad que se aspira a construir, e incluso, ha contribuido a la generación de nuevos movimientos políticos. Las fuerzas sociales y políticas han avanzado poco a poco en la definición de sus posiciones y del papel que esperan desempeñar en el momento actual. Pocas veces en nuestro pasado reciente se dio un ambiente tan politizado como el actual. Sin duda, nos encontramos en una *coyuntura de cambio* que puede marcar una inflexión en el curso de nuestra historia.

En este ensayo me detengo en el análisis de los rasgos más relevantes de la guerra interna, de algunos de los aspectos políticos y sociales asociados con ella, y en las perspectivas de su resolución.

ALGUNOS RASGOS DE LA GUERRA EN COLOMBIA

Las naciones latinoamericanas han sido el escenario de muchas guerras, tanto civiles como internacionales. Pero la guerra civil colombiana es una de las más complejas que cualquier nación americana haya conocido en los últimos cincuenta años. Su origen se remonta al conflicto armado planteado por las guerrillas que surgieron en los años sesenta y que se propusieron, desde entonces, la sustitución del Estado para la construcción de un nuevo orden sociopolítico.¹ Guerrillas que nacieron, al igual que otras en muchos países latinoamericanos, bajo el influjo del triunfo insurgente en Cuba en 1959, del ascenso de las luchas de liberación nacional en Asia y África y de la división del Movimiento Comunista Internacional.² En la mayoría de los países fueron un fenómeno episódico,

1. El concepto comúnmente utilizado para referirse a la confrontación armada en Colombia es el de *conflicto armado interno*. A mi juicio, este concepto es hoy insuficiente para dar cuenta de la naturaleza, magnitud y dinámica de la confrontación armada en curso. El Instituto de Investigaciones sobre la Paz, de Estocolmo, utiliza el concepto de *conflicto armado* para referirse a situaciones en las que la oposición de intereses, propia de todo conflicto, tiene expresiones políticas y, episódicamente, armadas, que provocan en un año más de mil muertes. Si la diferencia entre conflicto armado y guerra es de continuidad, magnitud e intensidad de la confrontación armada, lo que hubo desde los sesenta hasta bien entrados los ochenta fue conflicto armado y lo que hay ahora es una guerra. El tránsito del conflicto a la guerra se produjo desde la década de los ochenta, en una dinámica en la que se fueron configurando los rasgos más relevantes de la guerra: diversidad de actores armados, disputa política y territorial, creciente afectación de la población civil —violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario—, y altos niveles de desplazamiento de la población. David Charles-Philippe [2000] trata la diferencia entre conflicto y guerra. Además, un análisis de las guerras civiles contemporáneas y de la necesidad de una conceptualización más amplia para aprehenderlas se encuentra en Waldmann y otros [1999].
2. Distingo las guerrillas de la posviolencia partidista, de las que existieron en el período anterior y que estuvieron asociadas a la pugna liberal-conservadora, para la rotación en el poder, pero no para su sustitución por un nuevo poder popular o revolucionario. Las que surgieron a partir de los años sesenta luchan para sustituir al Estado. Incluyo aquí a las Farc-EP que, aunque tuvieron su origen inmediato en un movimiento campesino de autodefensa y no se proponían en ese entonces la toma del poder por la vía de las armas, estaban inscritas en la

pero en Colombia no desaparecieron: sobrevivieron durante años a la marginalidad política y a los reveses militares y algunas de ellas entraron, desde la década del ochenta, en una dinámica de consolidación y crecimiento.

Aunque la violencia política ha estado presente desde mediados del siglo veinte, no se puede presumir continuidad entre la violencia del año cuarenta y el conflicto armado de los años sesenta y setenta y de la guerra de hoy. Si bien hay elementos de continuidad que hacen a las guerrillas herederas de una centenaria tradición guerrera, hay también una ruptura fundamental entre la violencia interpartidista y el conflicto armado posterior: no se trata de la rotación en el poder de las élites siempre dominantes, sino del sueño de construcción de poder popular a partir de las armas. Y en la historia posterior de este sueño, que subsistió en medio de la marginalidad, entre el romanticismo épico alimentado por la revolución cubana y la sangrienta resolución de sus conflictos internos, hay un momento de inflexión a lo largo de los años ochenta, determinado por los procesos de paz desarrollados a partir de 1982, la consolidación de la economía del narcotráfico, el derrumbe catastrófico del llamado campo socialista —que puso fin a la guerra fría— y la expansión del fenómeno paramilitar.³ Desde esta década, las guerrillas entraron en una dinámica de crecimiento sostenido.

estrategia del Partido Comunista para la 'conquista del poder' mediante la combinación de todas las formas de lucha. Las Farc nacieron en 1964, en el sur del país; el ELN, en 1965, en el nororiente; el Ejército Popular de Liberación, EPL, en 1967, en el sur de la Costa Atlántica. Todas estas guerrillas son tributarias de la izquierda marxista y se alindaron, en su orden, en torno a las posiciones de los gobiernos de la Unión Soviética, Cuba y China. A partir de los setenta, el movimiento guerrillero se diversifica aún más, con el nacimiento de las guerrillas urbanas: el Movimiento 19 de Abril, M19, que reivindica la democracia, y el efímero Movimiento de Autodefensa Obrera, ADO. Posteriormente, en 1985, el espectro guerrillero se amplió con el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, de carácter indigenista y con presencia regional; como fruto de las divisiones de las Farc-EP, el EPL y el ELN, existieron desde la década del 80 otras guerrillas: el grupo Ricardo Franco, el Partido Revolucionario Socialista, PRS, y la Corriente de Renovación Socialista, CRS, respectivamente. El M19, el EPL, el MAQL, el PRS y la CRS suscribieron sendos acuerdos de paz, entre 1990 y 1994; abandonaron las armas y se incorporaron a la lucha política legal. Un análisis del surgimiento de las guerrillas y de los procesos de paz de los años noventa se encuentra en Zuluaga [1999].

3. Véase a este respecto Palacios [1999].

La guerra: síntoma de la carencia de institucionalidad democrática

La guerra no es simplemente el resultado de la voluntad política de unos cuantos actores que, a pesar del derrumbe del modelo socialista, persisten tercamente en el propósito de sustituir al Estado y de construir un nuevo orden, mediante el recurso a las armas. En su origen, las guerrillas tuvieron raíces sociales y políticas relacionadas fundamentalmente con el problema agrario, no resuelto a lo largo de nuestra historia, y con la existencia de un sistema político excluyente.⁴ Si las guerrillas se consolidaron y fortalecieron, eso obedeció a que encontraron condiciones propicias para conseguirlo, así ellas no fueran suficientes para alcanzar el triunfo político y militar, como sí ocurrió en Cuba y en Nicaragua.⁵ No es del caso en esta oportunidad detenernos en el análisis de este aspecto. Baste señalar que la guerra en Colombia "es un síntoma de la carencia de una institucionalidad democrática",⁶ producto, entre otras cosas, de la ausencia de referentes que permitieran la construcción de la unidad simbólica de la nación, de procesos reformistas que posibilitaran el acceso de los sectores populares a los beneficios del crecimiento económico y de la ciudadanía; producto de la presencia de un sistema político que ha bloqueado el desarrollo de una democracia moderna; producto de elevados niveles de inequidad y exclusión y de la existencia de un Estado incapaz

-
4. Las Farc-EP se originan en el ataque militar a las zonas de 'autodefensas campesinas', que se habían formado a mediados del siglo veinte, para defender las tierras apropiadas por los campesinos, como resultado de sus luchas. El ELN fue el fruto de una decisión política, adoptada por un grupo integrado en su mayoría por estudiantes universitarios, de replicar en Colombia la experiencia del 'foco insurgente' de la revolución cubana. En la II Declaración de La Habana se sostenía que no era necesario esperar a que se dieran las condiciones objetivas, que el 'foco' podía crearlas, tesis que animó el voluntarismo guerrillero de la época. El EPL es también producto de una decisión adoptada por el Partido Comunista Marxista-Leninista, de crear un núcleo guerrillero rural, para el desarrollo de la guerra popular. Pero a diferencia del ELN, que no buscó articular los movimientos campesinos a la lucha guerrillera, el EPL intentó organizar a los colonos de Córdoba, a partir de sus reivindicaciones, y movilizarlos en la acción insurgente armada. Pero ni el ELN ni el EPL nacieron de un movimiento social. Dos narraciones ilustran este aserto: *El guerrillero invisible*, de Walter Broderick, y *Para reconstruir los sueños (una historia del EPL)*, de Álvaro Villarraga y Nelson Plazas. Para el estudio del nacimiento de las Farc-EP, consúltese Pizarro [1991].
 5. Un análisis de los factores que hicieron posible la consolidación y expansión de las guerrillas en Colombia se encuentra en Pizarro [1996].
 6. La frase es de Marco Palacios.

de regular los conflictos sociales.⁷ No se trata aquí de las 'causas objetivas' de la existencia de la insurgencia, como en su momento lo formulara el presidente Betancur,⁸ sino de las condiciones que han alimentado la guerra y le han permitido reproducirse. Especialmente la inequidad,⁹ que cuando se percibe no como una fatalidad de la historia, sino como la expresión de una injusticia, alimenta el espíritu de rebeldía, como lo señala Hannah Arendt.

El problema de fondo que afronta Colombia es el de atacar en sus raíces la guerra social que subyace a la guerra entre las guerrillas y el Estado, mediante la construcción democrática de la sociedad.¹⁰ Y la guerra es un obstáculo para ello, en la medida en que niega las posibilidades de convivencia pacífica requeridas para avanzar en acuerdos que permitan lo siguiente: desbloquear la democracia, implantar la justicia distributiva de la propiedad, de la riqueza y de los bienes públicos; superar las condiciones de inequidad imperantes y la situación de marginalidad cultural, social y política del campesinado y de los pobres que habitan en las ciudades; legitimar e institucionalizar el Estado, en su condición de representante del bien común.

La guerra contribuye al debilitamiento de los actores sociales y políticos, pues dificulta su organización e interfiere su acción en muchos casos. Además, cuando existe una débil identificación de la población con los actores armados, como ocurre en Colombia, estos la someten a sus dictados, por la vía de la intimidación o el terror.¹¹

-
7. Marco Palacios considera que "el principal problema político de Colombia no es encontrar la paz sino construir la democracia", por lo que es necesario realizar reformas políticas, sociales y económicas como contenido de un acuerdo nacional para poder consolidar una 'paz positiva' [Palacios 1999].
 8. El presidente Belisario Betancur (1982-1986) propuso una audaz política de paz, fundada en el reconocimiento de las 'causas objetivas' que justificaban la existencia de la insurgencia armada y en la aceptación de las guerrillas como interlocutoras en la definición del *corpus* de reformas que era necesario adelantar para acabar con la guerra.
 9. Alfredo Sarmiento encontró una correlación positiva entre inequidad y violencia: "Dada la existencia de la violencia, el factor más importante para incrementarla en los años 90 ha sido la inequidad" [Sarmiento 1991, 61].
 10. En una conferencia dictada por el autor a oficiales de las Fuerzas Armadas en 1999, uno de ellos manifestaba: "aun si lográramos derrotar a las guerrillas, nada sacaríamos con ello. En diez años habría otras guerrillas tanto o más fuertes que éstas, si no se transforman las condiciones de vida en el campo".
 11. Para un análisis del recurso al terror en la situación colombiana se puede consultar Lair [1999].

En síntesis, la cuestión no se reduce a la urgencia de poner fin a la guerra. Es necesario erradicar las condiciones que la han alimentado. Como quiera que la guerra es un obstáculo para avanzar en esa dirección, se impone un acuerdo de paz que detenga la confrontación armada, que haga viable la convivencia pacífica y que posibilite avanzar en un nuevo contrato social para la construcción de una democracia incluyente en lo político, económico y social.⁷ Tal es el camino hacia una 'paz positiva',⁸ en la que los diferentes proyectos de sociedad se confronten políticamente y los conflictos se tramiten y transformen en procedimientos civilistas.

Guerrillas autónomas

A diferencia de otros movimientos guerrilleros que existieron en el continente, como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, en El Salvador y la Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala, URNG, que dependieron estrechamente de variables y apoyos internacionales, la guerrilla colombiana es bastante autónoma en relación con esas relaciones. Así lo señala el crecimiento que tuvo en las etapas posteriores al derrumbe catastrófico del llamado *campo socialista* y a la crisis económica de Cuba. Si bien es cierto que guerrillas como el ELN y el EPL contaron en sus primeras etapas con el apoyo político y financiero de Cuba y la República Popular de China, respectivamente, ese apoyo nunca fue decisivo y ya hace tiempo que dejó de existir. Esta autonomía las ha hecho poco permeables a presiones internacionales, factor que dificulta la colaboración de la comunidad internacional en la búsqueda de la paz.

-
12. Ya en 1933, uno de los más esclarecidos dirigentes liberales, Alfonso López Pumarejo, afirmaba que "los principales yerros y vicios de nuestra democracia surgen, en mi sentir, de una falla fundamental en las relaciones de las clases directoras del país y las masas populares. La facilidad y la costumbre de constituir gobiernos de casta ha venido desligando a las primeras de las segundas. No encuentro en la historia nacional el ejemplo de un período de gobierno que no se haya constituido como una oligarquía, más o menos disimulada, o que no haya derivado hacia esa forma de mando" [citado en Ramírez 2000]. Ramírez sostiene que a lo largo de nuestra historia republicana se ha aplazado "la tarea histórica para construir un contrato social que integrara, dentro de las posibilidades reales de la inclusión capitalista, los intereses particulares y contrapuestos de la sociedad colombiana" [37].
 13. Bobbio [1996] distingue entre paz negativa y paz positiva y entiende esta última como el resultado de un acuerdo que pone fin a la confrontación bélica y que posibilita el trámite pacífico de los conflictos, a partir de las normas convenidas.

Desde los años ochenta, las guerrillas desarrollaron nuevos mecanismos de financiamiento, que les han permitido incrementar de manera significativa sus recursos, aumentar el número de combatientes y modernizar y homogeneizar su armamento. Estos recursos provienen, en orden de importancia, de la apropiación de excedentes del narcotráfico, de la extorsión, del secuestro de civiles, del desvío de recursos de los municipios y de los rendimientos de sus propias inversiones.¹⁴ Es muy difícil cuantificar sus ingresos, pero su magnitud es alta, lo que ha relevado a estos grupos de la necesidad que tiene toda guerrilla de ganarse el apoyo de la población y ha posibilitado un crecimiento militar que excede el de sus respaldos políticos. De esta manera, su fortaleza militar es a la vez su gran debilidad: la necesidad de sostener y reproducir el aparato militar, les ha conducido a llevar la práctica de los secuestros a límites nunca conocidos por otras guerrillas¹⁵ y a la extorsión en gran escala, con lo que minan su precaria legitimidad y reducen aún más sus posibilidades de ganar el apoyo de amplios sectores de la población.¹⁶

Estas fuentes de financiamiento le confieren a las guerrillas, como he señalado, una particular autonomía en relación con variables internacionales y también con algunos factores internos. Pero ello no permite colegir que las guerrillas son simplemente grupos armados que subsisten y crecen gracias a los elevados recursos que obtienen de estas fuentes de financiamiento. Si bien estas fuentes han sido y son importantes, las guerrillas nutren sus fuerzas fundamentalmente de la debilidad del Estado, de la desorganización social, sobre todo la que prevalece en las zonas de frontera agrícola—, y de los efectos de la crisis que afronta el sector rural, como resultado de un modelo de desarrollo excluyente, carente de políticas de largo alcance, que apunten al desarrollo de la sociedad rural, en condiciones de equidad e inclusión [véase Machado 1998].

-
14. Un estudio del Departamento Nacional de Planeación estima que los ingresos de las guerrillas entre 1991 y 1996 fueron de "3,6 billones de 1995 o el 5,3 por ciento del PIB. Las participaciones son en su orden: 45 por ciento, el narcotráfico; la extorsión, el 27 por ciento, y el secuestro, el 22 por ciento de sus ingresos. Los 7,3 por ciento restantes (sic) fueron obtenidos mediante el desvío de recursos, rendimientos de las inversiones y otros" [DNP 1998, 76].
 15. Las guerrillas son responsables de aproximadamente el 40 por ciento de los cerca de 3.000 secuestros anuales que hay en Colombia.
 16. En una conversación del autor de estas notas con Carlos Pizarro en el campamento de Santo Domingo, el entonces comandante del M19 le expresaba que uno de los factores que lo llevaban a abandonar la guerra era "su resistencia a financiarse de los secuestros y del 'tubo'" [entrevista con Carlos Pizarro, Santo Domingo, Cauca, 1989].

Guerras regionalizadas

Las guerrillas han planteado siempre su vocación de lucha por la conquista del poder nacional y en ese sentido su guerra contra el Estado es nacional, aunque en la práctica siempre haya tenido contornos regionales.¹⁷ Estos contornos han estado determinados por la diversidad de conflictos subyacentes a la confrontación armada¹⁸ y por la relación entre los poderes regionales y el poder nacional, entre las élites regionales y nacionales. Más que de la guerra frontal, se trata de un conjunto de guerras regionales. No es lo mismo la guerra en el Suroriente del país, que en la región urabaense, en el Magdalena Medio o en Arauca. En el Suroriente, hay latifundio ganadero y colonización de frontera, extensos cultivos de uso ilícito y presencia tradicional de las Farc-EP; la 'economía política' de la guerra se basa en la apropiación que hace la guerrilla de parte de los excedentes del narcotráfico y en la regulación del mercado de la materia prima, lo que se traduce en una cooperación de facto entre guerrilla y narcotráfico, que hace posible el funcionamiento de la narcoeconomía. Esta cooperación explica la ausencia de paramilitarismo en algunas localidades de la región. En contraste, en Urabá, el paramilitarismo es fuerte y está asociado al narcolatifundio¹⁹ y a la exportación de la droga. Los paramilitares convirtieron esta región en 'laboratorio para la práctica del terror', como medio para debilitar la base social de la guerrilla. Las masacres, el desplazamiento forzado y la coacción le permitieron controlar partes del territorio antes dominado por las Farc-EP, empresa en la que contaron con la complicidad activa o pasiva de las Fuerzas Armadas.²⁰ La

17. En una reflexión sobre los procesos de descentralización Darío I. Restrepo sostiene que "la guerra en Colombia nunca ha sido nacional, siempre ha sido territorial" y que se ha orientado al control de territorios que le permitan después entrar a negociar el equilibrio de fuerzas a nivel nacional [Restrepo 2000].
18. Se reconoce la importancia de que en el curso de la guerra en algunas regiones han tenido conflictos entre las comunidades y los macroproyectos de desarrollo. Son los casos de la Represa de Urrá en el Noroccidente y de las exploraciones petroleras en el Nororiente, además de otros. Una aproximación a esta dimensión se encuentra en Mandato Ciudadano [2000], en particular en los artículos que allí se incluyen de Libardo Sarmiento, Darío I. Restrepo y Darío Fajardo.
19. Cerca de cuatro millones de hectáreas en todo el país son propiedad de los narcotraficantes. Las implicaciones son múltiples, entre ellas, el relevo de élites y los cambios en las relaciones de poder local y regional. Los narcolatifundistas financian el paramilitarismo y aceleran el proceso de privatización de la seguridad y de desinstitucionalización del Estado. El crecimiento del narcolatifundio se puede consultar en Reyes [1997].
20. Un análisis detallado de las dimensiones regionales del conflicto se encuentra en Vargas [1999] y un estudio de caso para analizar la relación elites locales-narcotraficantes-paramilitares se encuentra en Romero [1999].

disputa por este territorio tiene que ver con la importancia estratégica del golfo, en su calidad de puerta de salida al mercado negro de armas del Caribe, la exportación de droga y la entrada de contrabando.

El carácter regionalizado de la guerra tiene importancia para la construcción de la solución política negociada. Si se aspira a desactivar la lógica de la guerra, no se pueden dejar de lado las especificidades regionales, aunque la negociación deba ser nacional, pues los actores que en ella participan son nacionales. Esto implica que la negociación política debe articular la negociación de nivel nacional con las negociaciones regionales.

La guerra y la economía e intereses del narcotráfico

La expansión y consolidación de la economía del narcotráfico alteró el contexto nacional. El poder corruptor del narcotráfico penetró las instituciones del Estado y los partidos políticos. Además, se enquistó en organizaciones de la sociedad. Con ello ha aumentado la tradicional desconfianza de la sociedad hacia el Estado, ha debilitado las fronteras entre lo legal y lo ilegal y ha potenciado el complejo de violencias presentes en la sociedad.²¹ Probablemente, el efecto más duradero y perverso de la expansión y consolidación de la economía del narcotráfico es la mutación de valores que ha inducido: el enriquecimiento fácil, la contemporización con la ilegalidad y la desvalorización de la vida.

Los intereses de la economía del narcotráfico inciden en la naturaleza y dinámica de la guerra interna y le confieren una dimensión intrínsecamente internacional, que ha propiciado una mayor injerencia de Estados Unidos.²² De hecho, el Plan Colombia, el más ambicioso programa de 'ayuda' militar estadounidense en América Latina, después de su intervención en el conflicto centroamericano, se presenta ante todo como una estrategia antinarcóticos. Este Plan convierte a Colombia en el laboratorio de las nuevas estrategias de intervención de Estados Unidos en América Latina en la posguerra fría: se trata de derrotar al narcotráfico y por esa vía dejar sin financiamiento a las guerrillas. Pero el Plan deja de lado la estructura internacional del negocio y se orienta a afectar, *manu militari* y con fumigaciones, las zonas de cultivos de uso ilícito, que son en su mayoría de presencia guerrillera. Rota la relación narcotráfico-insurgencia se podrá garantizar la estabilidad nacional y la seguridad continental amenazada por el desbordamiento del conflicto colombiano. Los enemigos a derrotar son el narcotráfico, la insurgencia, los paramili-

21. Sobre el impacto de la economía de la droga en la sociedad colombiana se puede consultar a Pecaut [1999].

22. Véase a este respecto Thuomi [1999].

tares y la delincuencia común,²³ identificados según el diagnóstico que fundamenta el Plan como la causa de los problemas de Colombia. La 'inversión social' se orienta a paliar los efectos de las fumigaciones y de la acción militar sobre las poblaciones afectadas. El Plan es una nueva modalidad de intervención en la guerra: liga la lucha antinarcoóticos con la acción contrainsurgente y ofrece tratamiento de fuerza a problemas de naturaleza social y económica.²⁴

Pero además, la economía de la droga ha favorecido la agudización de la guerra de dos maneras. Una, mediante el debilitamiento de las instituciones estatales, como resultado de su corrupción o de la capacidad intimidatoria de las organizaciones armadas al servicio del narcotráfico. Ese debilitamiento amplía los espacios abiertos a la acción de los actores armados, así como a las transacciones ilegales o paralegales entre los particulares, todo lo cual contribuye al escalamiento de las violencias, incluida la política.

La otra forma en que se favorece la guerra consiste en que, de manera directa, los intereses del narcotráfico juegan en los dos polos de la confrontación armada. En el polo estatal, apoyando a través de sus organizaciones y de grupos paramilitares la acción contrainsurgente de las Fuerzas Armadas, en algunas regiones del país. Los casos proverbiales son los de Urabá y el Magdalena Medio, pero no se agotan ahí. Es un apoyo que obedece a la defensa de intereses inmediatos de los narcotraficantes, pero también, tiene una perspectiva de largo plazo, pues, en tanto son elites económicas emergentes que aspiran a consolidar sus capitales, reconocen en las guerrillas a un enemigo. En el polo insurgente, el juego consiste en contribuir al financiamiento de las guerrillas, mediante el pago de 'impuestos'²⁵ en las zonas que estas controlan, para garantizar el funcionamiento del negocio.

La economía e intereses del narcotráfico y esta compleja relación de cooperación-conflicto del narcotráfico con sectores del Estado y con las guerrillas son factores que han contribuido de manera decisiva a la consolidación y expansión del paramilitarismo y a la desinstitucionalización de la guerra y del país.

23. Véase el análisis que hace del Plan Colombia el Observatorio para la Paz [2000].

24. Un análisis de esta estrategia se encuentra en Vargas [1999].

25. Las guerrillas, en particular las Farc-EP cobran a los narcotraficantes en sus zonas de influencia por el acceso al mercado de la materia prima para la producción de la cocaína, por permitir el funcionamiento de laboratorios, la entrada y salida de aviones, etcétera. Este complejo 'sistema tributario' se ha convertido desde los años noventa en su más importante fuente de financiamiento.

El paramilitarismo: dos polos, tres actores armados

La multiplicidad de agentes colectivos de la violencia y la magnitud y características del paramilitarismo son especificidades de la situación colombiana.²⁶ Fuerzas Armadas estatales, guerrillas, milicias de diverso tipo, organizaciones armadas al servicio del narcotráfico y paramilitares conforman un amplio espectro de organizaciones que hacen de la violencia su medio de acción. Entre ellos, los paramilitares son, después de las Fuerzas Armadas y las guerrillas, los actores directamente involucrados en la guerra interna más relevantes. Tienen una importancia que nunca lograron organizaciones de este tipo, en los conflictos armados ocurridos en otros países latinoamericanos.

Sus orígenes son diversos y su universo heterogéneo. El paramilitarismo en Colombia no es nuevo. Los antecedentes más próximos a su versión del final del siglo son los 'pájaros' de la Violencia, que contaron con la complicidad abierta de los poderes regionales políticos, económicos, y religiosos. Algunos grupos son el resultado de la aplicación de la doctrina de la Seguridad Nacional, prevaleciente durante la guerra fría. De allí las estrechas relaciones con sectores de las Fuerzas Armadas, que encontraron en el paramilitarismo rural y en el sicariato urbano un medio de acción contrainsurgente; otros son organizados por narcotraficantes, devenidos algunos de ellos grandes propietarios de tierra; otros son organizados por ganaderos, agricultores y comerciantes, para protegerse del asedio de las guerrillas y/o de la delincuencia común.²⁷

Elemento común a todos esos grupos de paramilitares es su vocación contrainsurgente. El acelerado crecimiento que han tenido en los últimos años, mayor que el experimentado por las guerrillas, se explica por los recursos que reciben del narcotráfico y de sectores de las elites regionales, por la complicidad activa o pasiva de sectores de las Fuerzas Ar-

26. Véase a este respecto Waldmann [1999].

27. En 1981, los narcotraficantes crearon el MAS—Muerte a Secuestradores—, para enfrentar los secuestros de la guerrilla. A raíz de la amnistía decretada por el gobierno de Betancur (1982-1986) y de las treguas con las Farc, el M19 y el EPL, sectores de las Fuerzas Militares y de la Policía apoyaron la formación de grupos paramilitares para enfrentar el crecimiento de la guerrilla. En Puerto Boyacá, desde 1983, el paramilitarismo fue una manera de enfrentar los abusos de las Farc con la población, en una coalición de facto entre militares, ganaderos y narcotraficantes. El paramilitarismo también ha estado asociado al control de la zona esmeraldífera en la que, desde siempre, se instauró una orden regulado por la violencia ejercida por grupos de particulares. Tal fue el caso de las bandas de 'El Mejicano', Gonzalo Rodríguez Gacha, y las de Víctor Carranza. Véase al respecto Pardo [1996, 39-68] y Medina [1990].

mas, por la impunidad de la que gozaron hasta hace poco, por la extensión del 'narcolatifundio' y por los abusos de las guerrillas contra la población.²⁸

El paramilitarismo es una expresión regional. Pero desde 1997, un sector de los paramilitares, liderado por las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU, creó las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Busca consolidar una coordinación nacional, ha definido una estrategia contrainsurgente y se ha dotado de un discurso político de defensa del Estado Social de Derecho y de la seguridad, ante la incapacidad del Estado y de sus Fuerzas Armadas para hacerlo, y de la amenaza que significa la expansión insurgente, según afirma en sus documentos [véase Cubides 1999]. Busca el reconocimiento político y, en el evento de una negociación de paz, exige que le traten en la forma en que sean tratadas las guerrillas. Su forma de acción es el terror, ejercido mediante masacres indiscriminadas de pobladores civiles —según ellos, guerrilleros vestidos de civil—, y los asesinatos selectivos de dirigentes sociales y políticos. No se trata de grupos rebeldes con un proyecto alternativo de sociedad, sino de una fuerza que se pretende complementaria a las del Estado. De hecho, en algunas zonas de conflicto, sectores de las Fuerzas Armadas delegaron en estos grupos la acción contrainsurgente. Los ejemplos de los últimos años son Urabá y el Magdalena Medio, donde la pasividad de las Fuerzas Armadas contrastó con la agresividad de estas agrupaciones, que durante años pudieron actuar impunemente provocando un verdadero baño de sangre, que generó intensos procesos de desplazamiento. Así silenciaron a la población y debilitaron las bases sociales de la guerrilla.²⁹ La llamada 'pacificación' de Urabá se convirtió en el paradigma de la acción paramilitar y de la complicidad de sectores de las Fuerzas Armadas, el Estado y la sociedad, con el recurso al terror para 'recuperar' zonas antes controladas por la insurgencia.

Los paramilitares son los principales responsables de las masacres y del desplazamiento forzado de la población.³⁰ Como lo hemos dicho, son un

28. Sobre su crecimiento y articulaciones con sectores de las elites regionales y de las Fuerzas Armadas, véase Cubides [1999].

29. Mientras las acciones contra la guerrilla que eran iniciativa de las Fuerzas Armadas se incrementaron, apenas si se registraron enfrentamientos con los paramilitares a lo largo de la década del noventa. En los dos últimos años, la situación comenzó a cambiar. Ahora se registran enfrentamientos con estos grupos, pero sin duda son aún insuficientes. Según el Ministerio de Defensa, entre 1997 y octubre de 2000 habían sido abatidos 150 paramilitares. Véase Ministerio de Defensa [2000, 24].

30. Según la Defensoría del Pueblo, son los autores del 77 por ciento de las masacres ocurridas en el año 2000.

fenómeno predominantemente regional, heterogéneo, al servicio de intereses privados. Las guerrillas los definen como un instrumento de la estrategia contrainsurgente del Estado, pero el fenómeno es mucho más complejo. Es necesario volver sobre la tesis de que la guerra en Colombia es bipolar, entre el Estado y las guerrillas. La presencia de grupos paramilitares no le confiere naturaleza multipolar, como quiera que estas agrupaciones se declaran defensoras del Estado y no aspiran a sustituirlo, sino a reforzarlo y a suplir las carencias de las Fuerzas Armadas. Son, entonces, dos polos pero tres actores armados:³¹ en un polo están las Fuerzas Armadas y los paramilitares y en el otro, las guerrillas. Que Fuerzas Armadas y paramilitares se ubiquen en el mismo polo del conflicto no significa que sean lo mismo, como sostienen las guerrillas, o que los paramilitares sean una estructura dependiente de las fuerzas estatales. Por supuesto, existen vínculos desde sus orígenes, pero el fortalecimiento de los paramilitares agrupados en las AUC, sus logros en la lucha contrainsurgente y los apoyos de sectores de las elites políticas y económicas y de otros sectores de la población les confiere autonomía, en el marco de lo que puede ser un proyecto político de extrema derecha. La comprensión de estos niveles de autonomía es esencial para entender su lógica de acción y en términos de diseñar políticas adecuadas para enfrentarlos.

Un contexto de violencia generalizada

La guerra en Colombia se desenvuelve en un contexto de violencia generalizada,³² en el que esta se manifiesta de diversas formas: como violencia política, como violencia económica y como violencia social.³³ La violencia

31. El Ministerio de Defensa sostiene que los efectivos de las 'autodefensas' pasan de 8.000 y que en "en los dos últimos años [crecieron] en un 81%". Añade que "por su participación directa y continua en las hostilidades, estos grupos deben ser considerados como parte del conflicto armado interno". Sostiene igualmente que "los grupos de autodefensa ilegales son perseguidos por el Estado" [2000, 10 y 11].
32. Una muestra de la magnitud de la violencia es el número de homicidios. En el 2000, hubo más de 26.000 muertes violentas, un 7 por ciento más que en 1999. En los últimos años, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ha estado entre 67 y 70. La media regional para América Latina y el Caribe entre 1985-1995 fue de 14. Véase Bourguignon [20]. Se destacan en segundo orden los delitos contra el patrimonio económico, que representan el 80 por ciento de la criminalidad total. La criminalidad global fue en 1995 de 4.800 delitos por cada 100 mil habitantes, igualmente elevada en relación con los estándares internacionales. Véase Rubio [1999].
33. Estas categorías han sido recientemente propuestas en el estudio del Banco Mundial sobre Paz y Desarrollo. Cada una de ellas se define en función de su objetivo: "tomar o mantener, por la fuerza el poder político, económico o social". Véase al respecto Solimano y otros [1999].

política interactúa con las otras dos formas. Los efectos de esta situación son diversos. La violencia se ha banalizado, se ha incorporado a la existencia cotidiana y la capacidad de respuesta y censura social se ha reducido. Se han ampliado los espacios abiertos para el ejercicio de la 'justicia privada' y se ha debilitado la confianza en la capacidad del Estado para tramitar pacíficamente los conflictos, con lo que se ha fortalecido el 'mercado de la violencia'.³⁴ Las interacciones entre la violencia política y las otras formas de violencia han debilitado al extremo las fronteras entre el delito político y el común, al punto de que en algunos casos resulta difícil establecer las autorías de los secuestros o de los atentados: bien pueden provenir de organismos de seguridad, de paramilitares, de guerrillas o de delincuentes comunes. Por último, la banalización de la violencia y la confusión entre la violencia política y las otras son factores que han agravado el proceso de desinstitucionalización de la sociedad y han afectado la credibilidad en el proyecto ético-político de los insurgentes.

Además de la inquietante tasa de homicidios, una de las más altas del mundo, preocupa el hecho de que solamente entre el 15 por ciento y el 20 por ciento de los homicidios sean atribuibles a la violencia política: el porcentaje restante es producido por la violencia económica —crimen organizado y delincuencia común— y por la violencia social —conflictos interpersonales—, lo que denota un elevado grado de desvalorización de la vida e ineficacia, tanto del Estado como de la sociedad, para desarrollar unas instituciones y unos pactos sociales que hagan viable la resolución pacífica de los conflictos. El incremento de las víctimas de la llamada 'limpieza social', practicada sobre todo en centros urbanos, para eliminar a las personas consideradas 'indeseables' o que son percibidas como amenaza para las comunidades —indigentes, prostitutas, homosexuales, etcétera—, es expresión de los niveles de intolerancia e insolidaridad a los que se ha llegado, así como de la profundidad del proceso de desinstitucionalización. Los autores de estos crímenes son grupos que generalmente cuentan con el apoyo tácito de las comunidades y en los que es frecuente encontrar miembros de la fuerza pública.

En el fondo, toda violencia tiene una dimensión política, en tanto que hay rechazo o desconocimiento del Estado como espacio público para la regulación de los conflictos.³⁵ De allí que, aunque no se pueda afirmar que existen relaciones de causalidad entre la violencia política y las otras formas, ellas se refuerzan mutuamente al debilitar la capacidad regula-

34. Las elevadas tasas de impunidad tienen que ver con la ineficiencia del sistema de justicia y con la desconfianza de los pobladores, que se abstienen de denunciar los hechos delictivos.

35. Sobre esta perspectiva, se puede consultar González [1993].

dora del Estado y propiciar comportamientos individuales y colectivos al margen de la normatividad. A la vez, la débil presencia del Estado y la inoperancia de la justicia alimentan estas expresiones violentas. La violencia política es el contexto en el que se reproducen las otras formas de violencia,³⁶ por lo que un acuerdo de paz que ponga fin a la confrontación armada es un elemento clave para avanzar en la reducción de algunas de las otras expresiones violentas.

Guerra del presente, agenda de dos épocas

La guerra en Colombia obedece a problemas propios de la guerra fría y a los que corresponden al periodo de la posguerra fría, al final del siglo veinte. Su agenda es dual: nos remite a las carencias de nuestra institucionalidad democrática, para cuya superación son imperativas reformas de orden político, económico y social, que permitan avanzar en la construcción de una democracia moderna. Y también nos remite a las prioridades de la agenda de la globalización: narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente, migraciones, corrupción y gobernabilidad democrática. El reto histórico consiste en transitar del siglo diecinueve al siglo veintiuno, para lograr una sociedad democrática viable, en la que la justicia social y la equidad garanticen una paz duradera y sostenible.

COYUNTURA DE OPORTUNIDAD PARA CONSTRUIR LA DEMOCRACIA

A partir de la tesis de que el problema de fondo es la construcción de la democracia y de que la guerra es una expresión sintomática de las carencias de la institucionalidad democrática,³⁷ es indispensable interrogarse sobre las carencias más relevantes que operan como factores que han favorecido la reproducción de la guerra.

La construcción democrática de la sociedad solo será posible si hacemos de esta el objeto de un acuerdo nacional. Hoy contamos con condiciones más favorables para alcanzarlo, que hace veinte años, cuando se iniciaron los esfuerzos por lograr una paz negociada. La gravedad de la situación y los cambios experimentados por la sociedad en las últimas dos décadas han hecho que amplios sectores de la sociedad acepten la necesidad de reformas democráticas, aunque subsistan fuertes desacuerdos en torno a su alcance y a su contenido.³⁸ Además, la nueva situación mun-

36. Véase al respecto Pecaut [1997] y Sánchez [1998].

37. Véase al respecto Palacios [1999].

38. Charles Bergquist, en un reciente ensayo en el que compara la Guerra de los Mil Días con la que hoy afrontamos, sostiene que existen condiciones propicias para

dial, la desideologización de los conflictos y la mayor interdependencia de los procesos políticos, económicos y sociales en el contexto de la globalización favorecen reformas orientadas a garantizar la estabilidad institucional y la gobernabilidad democrática. Veamos algunos de los cambios recientes.

Una sociedad en transformación

La crítica situación que afrontamos se presenta en un país en el que nunca el Estado logró el control de la sociedad y del territorio y en el que la modernización de sus estructuras económicas y sociales no condujo a la construcción de una democracia moderna. Dos partidos, el Liberal y el Conservador, controlan el gobierno desde mediados del siglo pasado y las elites económicas y políticas no se vieron obligadas a abrir los espacios del poder a la participación de las clases subalternas. No ha conocido ni reformismos, ni populismos como los que se dieron en otros países del Continente.³⁹ La exclusión y la inequidad han sido una constante de los sistemas político y económico y con ellas, la existencia de unas elites profundamente retardatarias que no han tenido que renunciar a privilegios para conservar su hegemonía.

En la década del noventa, se produjeron cambios en el modelo de desarrollo y en el sistema político, sin que se alteraran sustancialmente las condiciones de inequidad y exclusión. La globalización condujo a la apertura internacional y se dejó atrás el antiguo modelo sustitutivo de importaciones con protección estatal. Los resultados de esta apertura han sido, hasta ahora, más negativos que positivos.⁴⁰ Por otra parte, en 1991 se adoptó una nueva Constitución Política que consagró el Estado Social de Derecho y la democracia participativa. Pero el cambio institucional no bastó para poner fin a la guerra interna y desbloquear la democracia, aunque abrió nuevos espacios de participación. Sin embargo, estas dos reformas consagraron un conflicto estructural entre el modelo de desarrollo que demanda menos Estado y el sistema político que demanda más Estado.

avanzar por el camino de las reformas democráticas, dado que sectores de las clases dirigentes aceptan esta perspectiva [Bergquist 2001].

39. Véase Pecaut [2000].

40. Según la Misión Rural "la brecha urbano-rural se ha incrementado y la desigualdad es abrumadora, el 10% más rico del campo recibe 30 veces más ingreso que el 10% más pobre" Echeverri [1998, 5]. El 72 por ciento de la población es pobre y el 1,3 por ciento de los propietarios posee el 48 por ciento de las tierras.

Las elites fracturadas

Una consecuencia de estos cambios fue la fractura de las elites económicas y políticas, que habían ejercido su dominación sobre la base de acuerdos tanto sobre el modelo de desarrollo, primero, como sobre el sistema político, después, a partir del establecimiento del Frente Nacional. Esos acuerdos no existen más y hay una clara oposición de intereses entre fracciones de las elites, lo que agrega otro elemento de complejidad a las difíciles condiciones de gobernabilidad existentes. El potencial transformador de todo proceso de cambio se articula inevitablemente con la fragilidad institucional, factor determinante de la vulnerabilidad de los procesos. En las sociedades en cambio, las instituciones son más vulnerables, porque perviven las prácticas antiguas y aún no se consolidan las nuevas. En el caso de Colombia, esta vulnerabilidad es mayor, dadas las tradicionales condiciones de debilidad institucional.

Este es el telón de fondo sobre el que se han configurado nuevos equilibrios políticos, económicos y sociales en las regiones. La lista sería larga de enunciar, pero los casos más visibles son el Urabá antioqueño, Córdoba, el Magdalena Medio, entre otros. También se han producido cambios significativos en las relaciones entre las elites políticas y económicas regionales y nacionales. Algunas de aquellas no se sienten interpretadas por las nacionales, en aspectos tan cruciales en la coyuntura como la política de paz. Expresiones como la de "nos traicionaron", al referirse a la política de paz del actual gobierno, denotan mucho más que un desencanto: un conflicto profundo de intereses entre una mirada que privilegia el interés nacional y otra que privilegia los intereses de los sectores dominantes regionales. Y desde luego, hay una 'economía de guerra' que tiene que ver con los desplazamientos forzados, con la apropiación de tierras valorizables. En fin, no es azaroso que en los últimos años se haya producido una contrarreforma agraria, en la que los narcotraficantes y otros empresarios han adquirido tierras.⁴¹

Los intereses en juego y la fragilidad institucional se manifiestan en los críticos niveles de corrupción. Esta se ha favorecido por la hegemonía bipartidista durante siglo y medio, por la ausencia de una eficaz oposición

41. Deberían investigarse los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra en las zonas de conflicto. Así como se tienen indicios de la expansión del 'narcolatifundio', convendría conocer lo que haya sucedido con compras de tierras realizadas por otras personas no vinculadas al narcotráfico. Igualmente convendría explorar lo que ha sucedido con la propiedad rural en zonas de megaproyectos de desarrollo y conflicto armado. Todo ello contribuiría a tener una visión más precisa de los intereses en juego, a nivel local y nivel regional.

y por la inexistencia de una ética de lo público. El Estado ha sido mucho más un botín de la política partidista que espacio de representación de los intereses comunes. La corrupción se ha visto agravada por la influencia de la economía de la droga, pero no es solamente un problema ligado a la preeminencia del narcotráfico en la sociedad. Tal vez no sea exagerado afirmar que tiene mucho más que ver con las prácticas políticas y los rasgos del sistema político, que han permitido, por ejemplo, que los procesos de privatización impulsados por el cambio de modelo de desarrollo se hayan convertido en otra cantera prácticamente inagotable de prácticas corruptas. Uno de los resultados de esta situación es el fortalecimiento de la tradicional desconfianza hacia el Estado.

Guerreros y población civil

Todas estas circunstancias, agravadas en el momento actual por la profundidad de la recesión económica, constituyen un medio ambiente favorable a la reproducción y crecimiento de los grupos armados ilegales de todo tipo. No es sorprendente que centenares de jóvenes en las zonas rurales se enrolen en las filas de uno u otro grupo, que a sus ojos aparecen como verdaderos ejércitos profesionales que ofrecen una alternativa de subsistencia. Las posiciones políticas e ideológicas cuentan cada vez menos: de hecho, los paramilitares pagan sueldo a sus integrantes. Y las guerrillas hace tiempo que dejaron de incorporar combatientes que tuvieran previos procesos de formación política. Se entiende por tanto la facilidad con la que se pasa de un bando a otro, sobre todo, de la guerrilla al paramilitarismo.⁴² La reproducción y el crecimiento de los grupos han implicado cambios en la forma de relacionarse con la población: el apoyo, más que a través de la persuasión, lo conquistan a través de la coacción. Los pobladores se ven obligados a aceptar al grupo armado, a colaborar con él, so pena de ser tratados como objetivo militar. Es una relación perversa, porque con la movilidad relativamente alta de las hegemónías locales ejercidas por estos grupos, los pobladores tienen que ingeniárselas para colaborar con todos y desarrollan un comportamiento oportunista que no tiene nada que ver con proyectos políticos, pero sí con un aspecto vital: conservar la vida. Poco a poco se les han arrebatado la libertad y la palabra. En medio del fuego cruzado, el silencio y la sumisión son la posibilidad de sobrevivir... al menos mientras otro grupo no desplace al que hoy ejerce la hegemonía.

42. Son muchos los casos conocidos de guerrilleros que desertan y que se pasan al bando contrario. El más fuerte fue el de un frente del EPL que se entregó colectivamente y se enlistó en las filas de las ACCU.

El escenario de la guerra es rural, pero ya no es marginal. Se ha acercado a las ciudades y en no pocas de ellas operan milicias. Desde hace años las guerrillas les pasan la cuenta de cobro a las multinacionales y a las élites, mediante el 'boleteo' y el secuestro. En los últimos años, ampliaron su 'base tributaria' y hoy boletean y secuestran a sectores de clases medias, en la ciudad y en el campo. Las llamadas 'pescas milagrosas'⁴³ 'democratizaron' la práctica del secuestro: cualquiera puede ser objeto de él. Por su parte, los paramilitares golpean con sus crímenes selectivos en las ciudades a líderes sindicales, dirigentes políticos y sociales, defensores de los derechos humanos, luchadores por la paz, académicos. Y asesinan colectivamente a centenares de pobladores civiles de las zonas rurales. A miles, los obligan a abandonar sus tierras y a los más, los someten con el terror. Los paramilitares también boletean y secuestran a los pobladores, en particular, a aquellos que se han visto obligados a 'contribuir' financieramente con la guerrilla. La sensación de inseguridad y la incapacidad del Estado para controlar la situación alimenta una peligrosa tendencia a la polarización de la población y ha estimulado las posiciones de quienes se inclinan por una salida militar.

Formas de resistencia civil

En medio de la guerra y en parte como respuesta a su expansión y degradación, se han producido diversas formas de resistencia de la población civil. Han surgido centenares de organizaciones de desplazados, que tratan de afrontar el desarraigo y la pérdida de sus referentes de manera colectiva. Decenas de comunidades han recurrido a la acción colectiva, para demandar a todos los grupos en armas el respeto a sus tierras y a sus poblados y el derecho a no comprometerse con ninguno de los bandos. Las llamadas Comunidades de paz reivindican la territorialidad, para sustraerla a los efectos de la confrontación armada. Otras incluso se han enfrentado con 'armas' rudimentarias a sus agresores, para evitar la ocupación de sus aldeas. Los indígenas se resisten a aceptar los órdenes que en aras de la guerra pretenden imponerles. Es alta la cuota de sacrificio en vidas humanas que han tenido que pagar para defender los principios de multiétnicidad y multiculturalidad, hoy vueltos mandato constitucional. Es una lucha desigual, que frecuentemente termina en tragedias colectivas, pero es una

43. Las Farc EP inventaron las 'pescas milagrosas', pero hoy las practican todos los grupos insurgentes. Mediante retenes en las carreteras o en las ciudades, secuestran indiscriminadamente y luego cobran rescate en función de los ingresos de los secuestrados. Esta práctica ha generado un fenómeno de 'autosecuestro colectivo' en algunas ciudades, ante el temor de los habitantes de salir de ellas por vía terrestre.

lucha que no cesa y que se expande también, aunque a un ritmo inferior al de la guerra. Son expresiones de 'toma de palabra', de toma de posesión de nuevos espacios de la política, que se convierten en escenarios de confrontación, ante la dialéctica de la guerra, que busca destruir lo que no logra dominar.

La expansión de la guerra y la progresiva afectación de la población civil han sido decisivos para la emergencia de un movimiento ciudadano que propugna por la solución negociada, el cese al fuego y el respeto del derecho internacional humanitario. En él convergen las iglesias y organizaciones empresariales, sindicales, académicas y sociales de diverso tipo. Mas allá de estos puntos de convergencia, el movimiento ciudadano por la paz está atravesado por una serie de conflictos, que se sintetizan en el tipo de paz que se quiere alcanzar. Para unos, se trata del silenciamiento de los fusiles, de la entrega de armas y de la desmovilización de los guerrilleros, que pasarían a actuar en la legalidad política; para otros, la paz es mucho más que eso: es la transformación de las estructuras sociales, económicas y políticas, de manera que eso permita poner fin a una historia de exclusión e inequidad, única forma de sentar las bases de una paz sostenible. Asociado con estos aspectos, está el del papel de la llamada sociedad civil, en la negociación. Para unos, la sociedad no tiene cabida en esa negociación, que debe estar en manos del gobierno y de los alzados en armas, en acuerdo con la concepción de que la paz es simplemente la ausencia de guerra; para otros, la sociedad debe participar proponiendo y decidiendo sobre el contenido de las reformas que se deben adoptar. Este nuevo campo de expresión política, ofrece la ventaja de haber propiciado el acercamiento entre sectores que hasta hace poco no se encontraban compartiendo espacios y objetivos. En ese sentido, ha sido una escuela de democracia en medio de la guerra y una manera de responder con la movilización masiva al terror y a la intimidación, propias de toda guerra. Son tomas de palabra que testimonian la resistencia de una sociedad que no se resigna a dejarse derrotar por la fuerza de las armas; es también el soporte de una empresa transformadora de la sociedad, a partir de la necesidad de superar la guerra civil.

Construir la salida al laberinto nacional

La coyuntura de oportunidad debe ser el momento para avanzar, simultáneamente, en la superación de la guerra y en unas transformaciones políticas, económicas y sociales que permitan la construcción de una democracia moderna, fundada en la justicia social y la equidad. La expe-

riencia internacional evidencia que la paz duradera y sostenible solo se logra mediante la profundización de la democracia.⁴⁴

La profundización de la democracia no se agota en los cambios relativos al régimen político y al Estado, sino que comprende también aspectos económicos, sociales y culturales, favorables a un reordenamiento de la sociedad y del Estado, orientado a garantizar a todos el acceso a los beneficios del desarrollo y de la ciudadanía. En ese sentido, la agenda de paz debe ser el resultado de un acuerdo nacional, que comprometa a la sociedad en su conjunto: partidos y movimientos políticos, organizaciones sociales de diversa índole —juveniles, gremios empresariales, sindicatos, grupos de mujeres, étnicos, ambientalistas, etcétera—, gobierno y grupos guerrilleros. La viabilidad de un acuerdo de paz de esta naturaleza depende de la solidez del compromiso de todos estos sectores con su contenido, lo que presupone su activa participación en la definición del mismo.

Los aspectos relativos a la superación de la guerra, en lo que concierne al cese temporal y/o definitivo de la confrontación armada, los mecanismos para la integración de una sola fuerza armada, los medios y garantías para la acción política de los insurgentes y la determinación de los instrumentos para aplicación y verificación del cumplimiento de los acuerdos forman parte de la agenda de la mesa de negociación entre el gobierno y las guerrillas.

La formación de los consensos básicos

Se ha avanzado en la delimitación de los primeros consensos básicos. Entiendo por estos consensos, los puntos de convergencia, aun en su enunciado general, entre diversos sectores de la sociedad, el gobierno y las guerrillas sobre las reformas asociadas a la posibilidad de la construcción de una paz sostenible y sobre los procedimientos que se deben seguir para poner fin a la guerra y para su regulación, mientras acaba. Estos consensos se han construido en tres escenarios diferentes:

1. Mesa de negociaciones entre el gobierno y las Farc-EP, en la que se acordó, en mayo de 1999, la *Agenda común por el cambio hacia una Nueva Colombia*.⁴⁵

44. Abundan los análisis en los que se reconoce que la tarea de fondo para este tránsito del siglo diecinueve al siglo veintiuno está asociada a la democratización de la sociedad. Son diferentes las perspectivas teóricas que posibilitan esta aproximación: desde los que invocan las 'causas estructurales de la violencia', en la perspectiva de Galtung, hasta quienes desconocen cualquier relación de causalidad entre pobreza y violencia, por ejemplo.

45. La *Agenda común por el cambio hacia una Nueva Colombia* se estructura en doce puntos: solución política negociada; protección de los derechos humanos como res-

2. Encuentros entre sectores de la llamada sociedad civil y el ELN, en los que se definió la *Agenda de la Convención Nacional por la Paz*,⁴⁶ que fue posteriormente avalada por la administración Pastrana.
3. Eventos de diversa índole —foros, seminarios, congresos, encuentros, etcétera—, convocados en los últimos años por diferentes sectores de la sociedad y por las organizaciones e iniciativas ciudadanas de paz.

Los consensos básicos giran en torno a la solución política negociada de la guerra, a la urgencia de llegar a acuerdos en materia de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, a la necesidad de construir la paz, sobre la base de reformas orientadas a superar la pobreza, la inequidad y a profundizar la democracia;⁴⁷ en torno también a la impor-

ponsabilidad del Estado; política agraria integral; explotación y conservación de los recursos naturales; estructura económica y social; reformas a la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico; reforma política para la ampliación de la democracia; reformas del Estado; acuerdos sobre Derecho Internacional Humanitario; fuerzas militares; relaciones internacionales; formalización de los acuerdos. Estos puntos retoman propuestas de las Farc-EP que aparecen en la *Plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional*, de la agenda acordada en las fallidas negociaciones de Tlaxcala y de las formuladas en diversos foros de sectores políticos y sociales. Con excepción del primero y el último punto, los restantes se orientan a una recomposición de la sociedad y del Estado.

46. El ELN propuso la Convención Nacional por la Paz, para ser desarrollada con sectores de la sociedad civil, con el objeto de avanzar en la definición de consensos en torno a las reformas de la sociedad y del Estado. Esta iniciativa fue acogida en el Acuerdo de Puerta del Cielo, en Maguncia, en junio de 1998. La agenda de la Convención se agrupó en cinco bloques temáticos: 1. Derechos humanos, justicia, impunidad, Derecho Internacional Humanitario, conflicto e insurgencia. 2. Recursos naturales y política energética. 3. Democracia, Estado, Fuerzas Armadas y corrupción. 4. Economía y problemas sociales. 5. Cultura e identidad, nación-región, ordenamiento territorial, problema agrario y narcotráfico. Esta agenda se ratificó en el Encuentro por un Consenso Nacional por la Paz de Colombia, celebrado en Ginebra, Suiza, en julio de 2000.
47. Sería interminable el enunciado de eventos convocados por gremios empresariales, sindicatos, organizaciones sociales, iglesias, universidades y demás, en los que se han discutido los problemas a tratar en los procesos de paz y las propuestas de reformas. Pero hay que destacar, en relación con esas iniciativas y con las organizaciones ciudadanas de paz, el documento pionero de la Conferencia Episcopal y la Comisión de Conciliación Nacional, que, previas consultas abiertas, definió como eje de paz la justicia social; las iniciativas de participación desarrolladas por la Red de Iniciativas por la Paz y contra la Violencia, Redepaz; las declaraciones de las dos Plenarias Nacionales de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; el Mandato Ciudadano por la Paz la Vida y la Libertad y los resultados del trabajo de las Mesas Ciudadanas; las conclusiones de los

tancia de la participación de la llamada sociedad civil en la definición de los contenidos de las reformas y a la conveniencia de la cooperación internacional en la construcción de la paz.

El desbloqueo de la democracia exige un contrato social y el establecimiento de un modelo de desarrollo fundado en la expansión de las capacidades de la gente, que haga posible para todos, en condiciones de equidad, el acceso a los beneficios del crecimiento y de la ciudadanía.⁴⁸ Al respecto, enuncio en seguida algunos de los campos problemáticos que contribuyen a la reproducción de las condiciones de inequidad. Su enunciado no implica una jerarquización, ni agota el espectro de las reformas posibles y necesarias. Pretende simplemente ilustrar los espacios que se han abierto, en medio de la compleja situación que afrontamos, para buscar caminos que permitan hacer de la búsqueda de la paz una empresa de construcción de una sociedad común y compartida [Corredor 1999, 43].

Fortalecer el Estado Social de Derecho

Las guerrillas invocaron el carácter excluyente del régimen político como uno de los argumentos para legitimar su recurso a las armas, en momentos en los que se pasaba de la dictadura militar de Rojas Pinilla (1953-1957) y se retornaba a la democracia frentenacionalista, que formalizó la hegemonía bipartidista y la exclusión de las minorías y de la oposición. Entre los avances más notables de la Constitución del 91 se encuentran la consagración del Estado Social de Derecho, de la democracia participativa y del multipartidismo. Entonces se dio por zanjado definitivamente el problema planteado por las guerrillas en los años sesenta. Sin embargo, es más lo consignado en el texto, que lo convertido en práctica social. Resulta indispensable establecer los instrumentos necesarios para hacer efectivo el predominio de lo social y la igualdad de oportunidades. Pero este es un campo de debate y confrontación entre los partidarios del Estado Social de Derecho y los tributarios del llamado 'pensamiento único', que rinden culto a la potencialidad reguladora del mercado. Lo complejo en nuestro caso es que a la insuficiencia de los desarrollos institucionales se suman la débil tradición de cultura política democrática —sin la cual es difícil consolidar la democracia— y la debilidad de los partidos y de la sociedad civil.⁴⁹

dos Congresos Nacionales de la Red de Universidades por la Paz y la Convivencia; las conclusiones del Encuentro Internacional sobre Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, celebrado en Costa Rica, en octubre de 2000, convocado por la convergencia Paz Colombia.

48. Para el desarrollo de esta concepción se puede consultar Corredor [1999].

49. Véase al respecto Lipset [1996].

La precariedad de la participación, a pesar de los indiscutibles avances de la última década, tiene que ver con la escasa tradición de participación política y con la debilidad de la sociedad civil. Pero también con las trabas institucionales, por lo que en este campo es imperiosa una labor de 'ingeniería institucional' que propicie la participación y por esta vía coadyuve al fortalecimiento de la sociedad civil.

Una justicia democrática

La construcción de la paz requiere de la existencia del Estado Social de Derecho. Pilares de este tipo de Estado son el acatamiento de las reglas del juego democráticamente establecidas en el contrato social, el monopolio estatal de la violencia, el respeto de la ley, con lo que se logra que la coacción estatal sea limitada por el reconocimiento y respeto de los derechos de los ciudadanos, y, por último, que la acción estatal se oriente a garantizar condiciones de equidad y justicia social. El funcionamiento de un Estado de esta naturaleza requiere de la existencia de un sistema de justicia independiente y democrático. En la experiencia histórica de la construcción de los Estados europeos, la paz fue un requisito para la consolidación de un sistema de justicia de ese tipo. En el caso de Colombia, no hay monopolio estatal de la violencia y no existe un sistema de justicia democrático, sin que se desconozcan los avances que en esta materia se han dado a partir de 1991. Reforma y fortalecimiento de la justicia son indispensables para la construcción de la paz y afrontamos el reto de asumir, simultáneamente, las tareas de pacificación de la sociedad, garantizar los derechos ciudadanos, la participación democrática y la justicia social, con conciencia de que en un contexto de guerra, las exigencias de la paz pueden entrar en conflicto con los imperativos del derecho o de la acción militar.⁵⁰ En particular, se requiere superar los elementos autoritarios y de excepcionalidad, presentes en el sistema judicial y limitar el fuero castrense.

50. En Europa, esta construcción se produjo a lo largo de varios siglos y en etapas diferentes: la pacificación interna fue tarea del Estado Absolutista; a partir de ella se avanzó en el reconocimiento y la garantía de los derechos ciudadanos, el Estado de Derecho, que sirvió de fundamento a las luchas por el sufragio universal y la participación democrática; el Estado Democrático y finalmente, en el siglo veinte, al Estado Social de Derecho se propuso el logro de la equidad social. Para un análisis de estos procesos se puede consultar Orozco y Gómez [1997] y García y Uprimny [1999.]

*Reformar el sistema de partidos y electoral,
rodear de garantías la oposición y las minorías*

Colombia no logró superar la hegemonía bipartidista de más de siglo y medio, a pesar del cambio institucional de 1991. La experiencia histórica muestra que los procesos de transición a la democracia son reversibles o, en todo caso, lentos. Las normas y las prácticas políticas no cambian de un día para otro.⁵¹ En nuestro caso, inciden los rasgos de la cultura política, la tradición de sectarismo e intolerancia, las regulaciones del sistema de partidos y de los procesos electorales, las limitaciones y falencias de los sectores que se autodefinen como alternativas al bipartidismo y la guerra interna. En este campo, la 'ingeniería institucional' tiene aún mucho por hacer, para establecer normas que favorezcan el fortalecimiento de los partidos políticos, rodee de garantías el ejercicio de la oposición y cree condiciones de sostenibilidad de los partidos y movimientos minoritarios, a los que, según Meta Spencer, es necesario proteger de los ataques de las mayorías. Hay que cerrarle las puertas a mecanismos como la 'operación avispa', que desconoce la circunscripción nacional y militancia múltiple, que induce la fragmentación partidista; es necesario establecer temporalmente sistemas de favorabilidad, bajo condiciones específicas, para la acción política de las minorías. Esto último, a más de ser un instrumento de fortalecimiento de los partidos políticos, es opción ante el recurso a las armas que utiliza la oposición de izquierda armada.

Los problemas del sector rural

Los problemas del sector rural tienen que ver con la incapacidad del modelo de desarrollo para resolver las inequidades y la injusticia social. Pero además, con el hecho de que en el reciente proceso de modernización de la economía y de la sociedad se le haya dado al sector un tratamiento residual y se haya desconocido su potencial estratégico para alcanzar objetivos de crecimiento económico, equidad, justicia social y sostenibilidad.⁵² No es azaroso que, a pesar de ser la nuestra una sociedad predominantemente urbana, sea el campo el escenario dominante de la guerra: en él se sintetizan una tradición de luchas armadas, la descomposición de las economías campesinas por la vía de la expropiación violenta, unas políticas de colonización más orientadas a ocultar los problemas sociales que a resolverlos, niveles de pobreza e inequidad e injusticia social extremos, al lado de un importante desarrollo multisectorial; el desarrollo de la economía ilícita del narcotráfico, la ausencia de Estado

51. Véase Lipse [1996].

52. Véase al respecto Echeverri [1998].

en la regulación de conflictos sociales o provisión de bienes y servicios públicos, o su presencia fundamentalmente represiva.

Estos problemas son solubles en forma duradera a partir de cambios en el modelo de desarrollo que, como hemos dicho, se orienten a una redistribución del poder y de la riqueza, de manera que todos los habitantes tengan acceso a bienes y servicios y se permita el desarrollo de sus capacidades. La situación remite a una serie de problemas que afectan, algunos de ellos, al conjunto de los pobladores rurales y de las actividades económicas que en él se desarrollan: la seguridad, la preservación del medio ambiente y el desarrollo de la productividad. La cuestión de las tierras —reforma agraria— y la relocalización de la población están más circunscritas a determinados sectores de población, pero tienen una relevancia política alta en la resolución de la guerra.

Reforma agraria

Las guerrillas, especialmente las Farc-EP, invocan la cuestión de las tierras como uno de los factores que justifican su recurso a las armas. Durante años se habló de que esta tozuda tesis era un anacronismo. Pero la expansión de la guerra, el paramilitarismo, la narcoeconomía y la destrucción de las economías campesinas, por la equivocada política anti-narcóticos, modificó sustancialmente los referentes del sector rural y de lo que tradicionalmente se identificó como problema agrario. Hoy se acepta, como punto de partida, la necesidad de resolver un problema histórico de tierras, pospuesto por las ilusiones de una colonización sin perspectivas de integración eficiente al mercado, y en consecuencia, la necesidad de relocalización de significativos contingentes de población. En ese sentido, mantiene vigencia la tesis de la urgencia de una reforma agraria. El desarrollo multisectorial de la economía rural y el menor peso relativo del sector agropecuario en la economía nacional y en la estructura de poder han contribuido a que la insistencia en la reforma no despierte las resistencias del pasado. Al fin y al cabo, piensan algunos, para eso están las tierras de los narcotraficantes.

Articulados a la reforma agraria se encuentran los problemas de productividad y competitividad del sector. No se trata de entregar tierras para que en el mediano plazo contribuyan a agudizar la concentración de la propiedad, sino de ofrecer tierras con capacidad productiva, integradas al mercado, y el adecuado soporte en créditos y asistencia técnica.

Cultivos de uso ilícito

Si el narcotráfico ha estado en el centro de las preocupaciones de la presencia estadounidense en la guerra colombiana, no ha ocurrido igual con la población obligada por los determinantes de un modelo de desa-

rollo a cultivar los únicos productos que tienen un mercado asegurado y precios adecuados. Centenares de miles de campesinos son criminalizados por esta actividad, cuya resolución pasa por los centros de poder internacional, pero también por la redistribución de poder, de tierras y de ingresos.⁵³

El fortalecimiento de la equivocada política antinarcoóticos a través del Plan Colombia, que ataca exclusivamente la oferta por la vía de las fumigaciones, se convierte hoy en la mayor amenaza para la intensificación y extensión de la guerra. Ante esta evidencia, aunque sigue siendo objeto de controversia, se abre paso la posición que sostiene la necesidad de una revisión global de la política y la definición de un nuevo papel de la comunidad internacional, sobre la base de la aplicación del principio de corresponsabilidad y del reconocimiento de que la cuestión de los cultivos de uso ilícito es un problema fundamentalmente social.⁵⁴

Recursos naturales

En materia de recursos naturales, punto especialmente sensible para las conversaciones con el ELN, en lo relativo a la explotación de hidrocarburos, se requiere definir una política que contemple aspectos ecológicos, económicos y políticos. En lo ecológico, es indispensable orientarse con criterios de sostenibilidad, que implican una graduación de las explotaciones, para evitar un agotamiento prematuro de los recursos; mantener una reserva estratégica, destinada a suplir las necesidades nacionales y prever los reemplazos de los recursos energéticos no renovables, por renovables. En lo económico, no se pueden olvidar los determinantes de la mundialización de la economía, lo que demanda, en relación con la producción de petróleo y otras fuentes energéticas, negociar de acuerdo con las condiciones del mercado mundial y establecer los mecanismos que le permitan al Estado apropiarse del excedente de los beneficios del negocio.⁵⁵ Pocos campos como éste para afrontar la cuestión de la articulación adecuada de los intereses nacionales en la economía mundializada.

Reordenamiento territorial

Al referirme a los rasgos de la guerra, advertí sobre su carácter regionalizado. Uno de los sustratos del conflicto es el choque inmanente entre las regiones y las artificiales divisiones administrativas impuestas por los

53. Un análisis de los determinantes de los cultivos de uso ilícito se encuentra en Pu-yana [2000].

54. Para consultar un tratamiento de soluciones posibles, véase Vargas [1999].

55. Una formulación amplia de estos puntos se encuentra en Álvarez [2000].

proyectos nacionales oficiales. Desde esta perspectiva, es indispensable darle curso al pospuesto proyecto de reordenamiento territorial, previsto en la Constitución de 1991, de tal manera que sea posible un nuevo mapa en el que se agrupen las unidades territoriales, según afinidades culturales, económicas, históricas y geográficas.⁵⁶ Punto álgido, en el que se concentran los conflictos, por las hegemonías políticas departamentales y los mecanismos de ejercicio clientelista de la política. Pero elemento indispensable para avanzar en la construcción de una sólida identidad nacional, a partir del reconocimiento de las identidades territoriales, de su unidad y de la autonomía territorial.⁵⁷

Estos son, brevemente enunciados, algunos de los campos problemáticos que el acuerdo de paz deberá resolver, como lo he señalado, mediante la participación y el compromiso activo de diversos sectores sociales. La resolución de la guerra es un problema político, de distribución de poderes. Se trata de aprovecharla para que esa distribución de poderes se oriente a la profundización de la democracia. Tarea difícil, para cuya realización será necesario vencer resistencias. Muchas de ellas aún no se han manifestado, pero seguramente emergerán, una vez se acerquen las posibilidades de una negociación hacia la construcción de una paz positiva.

ENTRE LA NEGOCIACIÓN Y LA GUERRA: PERSPECTIVAS DE LOS PROCESOS DE PAZ

El presidente Pastrana abrió, en 1998 una nueva etapa en el ya largo recorrido de las negociaciones de paz⁵⁸, al establecer la zona de distensión en el suroriente del país, para adelantar las negociaciones con las Farc-EP. Dos años después, los resultados son inquietantes. El escepticismo ciudadano en torno al proceso es grande, así como las críticas al comportamiento de las Farc-EP en la zona de distensión y al gobierno, por la forma como ha conducido su política de paz. Las perspectivas de la negociación con el ELN son inciertas. Tan solo a fines del 2000, con la colabora-

56. Véase Fals Borda [1996].

57. Véase Borja [2000].

58. El primer proceso de paz se dio durante la administración Betancur (1982-1986) y su resultado fue una precaria tregua armada con las Farc-EP, el M19 y el EPL. El presidente Barco (1986-1990) retomó el camino de las negociaciones con el M19, en 1998 y lo llevó hasta la desmovilización de esta agrupación. En 1991, se desmovilizaron el EPL, MAQL y el PRT y en 1994 la Corriente de Renovación Socialista, CRS, durante la administración de César Gaviria. Desde entonces, no habían vuelto a darse negociaciones de paz. Un análisis de estos procesos se encuentra en Zuluaga [1996].

ción de la Comisión Facilitadora Civil y el Grupo de Países Amigos,⁵⁹ fue posible llegar a un preacuerdo entre el gobierno y el ELN, para establecer una zona de encuentro, en la que se desarrollarían la Convención Nacional por la Paz y la mesa de negociación con el gobierno. Pero la oposición de sectores de la población de los municipios comprendidos en esa zona, oposición alentada y respaldada por los paramilitares, ha impedido su concreción.

¿Cuáles son las perspectivas del proceso de paz? La respuesta no es fácil y no depende solamente de actores y de variables nacionales.

¿Internacionalización de la guerra o de la paz?

Estados Unidos ha estado siempre presente en la guerra interna. Pero la situación ha cambiado con la aprobación del Plan Colombia, que compromete mil trescientos millones de dólares, cuyo destino en su mayor parte es para organizar batallones militares antinarcóticos. Por ese camino se ligan la lucha contra la droga y la lucha contrainsurgente y se asignan recursos a un Ejército que sigue cuestionado por sus vínculos con los paramilitares.⁶⁰ Este Plan ha provocado el rechazo de las guerrillas y de los sectores vinculados a los movimientos de paz, que lo consideran un instrumento para el escalamiento de la guerra.⁶¹

Últimamente, la guerra interna es percibida por los Estados Unidos como una amenaza para la estabilidad de los países de la región, algunos de los cuales afrontan graves crisis de gobernabilidad. Esta percepción y la profundidad de la crisis humanitaria,⁶² que llevó a las Naciones Uni-

59. La Comisión Facilitadora fue iniciativa de sectores civiles y políticos; la de Países Amigos se acordó entre el gobierno y el ELN y la integran Francia, Suiza, Suecia, España y Cuba.

60. El antiguo subsecretario de Estado para los Derechos Humanos, Harold Koh, ha insistido en la necesidad de que las Fuerzas Armadas respeten los Derechos Humanos y que el Ejército rompa los vínculos con los paramilitares. La Oficina de la Alta Comisionada de Las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado reiteradamente la responsabilidad estatal por acción u omisión en la crisis humanitaria.

61. La oposición al Plan contribuyó a gestar Paz Colombia, convergencia de las organizaciones paz y de organizaciones sociales y políticas que respaldan la solución política negociada. Paz Colombia considera al Plan Colombia como un plan de guerra, ineficaz para la lucha contra el narcotráfico, que puede imprimirle una nueva dinámica de escalamiento a la guerra interna. Propone la concertación de un nuevo Plan que enfatice en soluciones sociales al problema económico y social de los cultivos de uso ilícito y que se diseñe en concertación con las comunidades.

62. Colombia es uno de los diez países del mundo que tienen peor situación en derechos humanos.

das a abrir una Oficina de Derechos Humanos en Colombia hace ya cuatro años, el desbordamiento de las violencias,⁶³ el fortalecimiento de la economía de la droga y la incapacidad del Estado para controlar esta situación, que se asemeja cada vez más a la de algunas naciones africanas que se desangran en un conflicto sin sentido y sin fin, hacen que el riesgo de una 'intervención humanitaria' en el mediano plazo no se descarte. Sin duda, Colombia está en el ojo del huracán de la comunidad internacional. En todos los puntos prioritarios de su agenda ocupa un sitio destacado: narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente, corrupción, etcétera.

Se está perfilando otra dimensión de la internacionalización de la situación colombiana. La Unión Europea se distanció del Plan Colombia y propuso alternativas de cooperación para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social e invocó el principio de corresponsabilidad, para enfrentar el problema de la economía de la droga, con una política diferente a la estadounidense. En el proceso con el ELN, por primera vez en la historia de los procesos de paz, una Comisión de Países Amigos cumple funciones de acompañamiento y facilitación. Hay en marcha una internacionalización positiva de la búsqueda de la paz, que se inspira en la convicción de que lo que necesita Colombia es respaldo político, más que cooperación militar. Balance necesario frente a la inevitable presencia de Estados Unidos en el proceso de paz.

Solución negociada: la alternativa menos costosa para la sociedad

Como en todas las guerras de final del siglo veinte, la mayor parte de las víctimas son civiles⁶⁴ y el conflicto se degrada cada vez más⁶⁵. Este hecho ha provocado una polarización creciente entre los defensores de la solución negociada y quienes propugnan por una solución militar. La solución negociada es aún incierta en este clima de polarización y de escalamiento de la guerra. Se puede optar por ella o por el escalamiento de la guerra, en

63. En el año 2000, hubo 28.000 homicidios, más de 500 masacres, 350.000 desplazados, 14 muertes diarias por la violencia sociopolítica, más de 3.000 secuestros, además de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Centenares de dirigentes políticos, defensores de derechos humanos, académicos, luchadores por la paz fueron asesinados u obligados a abandonar el país.

64. Según Charles-Philippe David, es característico de las guerras civiles que el mayor número de víctimas se produzcan entre la población civil. El "90% de las víctimas de las guerras de los años 90 han sido civiles" [2000, 137].

65. Sostiene Waldmann que "lo que hoy en día predomina es la tendencia a la descomposición y a la destrucción sin límites, el principio de *anything goes*, como método de guerra" [Waldmann y Reinares 1999, 39].

procura de una rápida definición militar. Los costos de esta última opción, en una guerra como la colombiana, tan profundamente degradada y atravesada por múltiples actores y formas de violencia, serían muy altos en términos humanos, sociales y políticos. Y muy seguramente exigiría el recurso a formas autoritarias.

En esta situación, la solución política negociada es la menos costosa para la sociedad. Las guerrillas parecen entender que un proyecto socialista en el mundo globalizado de hoy es inviable, pero eso no significa que hayan renunciado a su aspiración de llegar al poder. Están dispuestas a negociar, siempre que esa negociación les allane el camino para compartir el poder⁶⁶ y que se aprueben reformas económicas, sociales y políticas. Lo importante es que, por primera vez, aceptan incluir estas reformas en un horizonte democrático.⁶⁷ El llegar a acuerdos en esta materia demanda que del lado del 'establecimiento' exista también la disposición para entrar en una negociación de esa naturaleza. Es el camino de un pulso prolongado, complejo y posible, pero que, como he sostenido, no se puede limitar a las cúpulas gubernamental y guerrillera. El gran reto y a la vez la mejor garantía para avanzar por el camino de la solución negociada es la participación activa de la sociedad, con su diversidad de intereses y de proyectos.

Si queremos dar el salto del siglo diecinueve al veintiuno, la agenda que se debe trabajar es la de la profundización de la democracia, a través de mecanismos de diálogo, definición de acuerdos y validación de los mismos. La construcción de una paz positiva, duradera y sostenible pasa inevitablemente por estos espacios, que se constituyen en sí mismos en un ejercicio civilista y democrático. Y para el desarrollo de este ejercicio habrá que acordar la forma de reducir la intensidad de la guerra y de establecer una tregua que posibilite la amplia participación ciudadana en el proceso. La democracia no es compatible con la guerra. En esa tarea, Colombia necesita el apoyo de la comunidad internacional, sin la cual será difícil un alto al fuego, que permita crear las condiciones requeridas para adelantar los debates y alcanzar acuerdos que permitan diseñar la

66. Para hacer viable una negociación de paz, se requiere que los implicados perciban que con la negociación ganan algo o que al menos no pierden; se requiere también contar con los actores relevantes y respetar sus intereses fundamentales. Es esto lo que se ha ido configurando en los últimos años en Colombia. A propósito de las condiciones para la negociación de guerras civiles, véase Krumwiede [1999].

67. Al igual que en otras guerras civiles contemporáneas, en las que la solución política ha pasado por el camino de la democratización de las sociedades [véase Krumwiede 1999].

sociedad que queremos, que muy seguramente será una democracia moderna, fundada en un desarrollo consistente en la expansión de las libertades reales de los individuos [Sen 2000, 13], la equidad y la justicia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Carlos Guillermo. 2000. *Economía y política petrolera*, Uso-Indepaz-Universidad Nacional, Bogotá.
- Arendt, Hannah. 1976. *Sobre la violencia*, Taurus, Madrid.
- Bergquist, Charles. 2001. "Comparación entre la guerra de los Mil Días y la crisis contemporánea", Sánchez, Gonzalo y Aguilera, Mario, editores, *Memoria de un país en guerra. Los Mil Días 1899-1902*, Planeta-Unijus-Iepri, Bogotá.
- Bobbio, Norberto. 1996. "Paz: el problema de la definición", *Antología*, FCE, México.
- Borja, Miguel. 2000. "La región y la nación en la sociedad global: entre comunidades reales y comunidades imaginadas", *Colombia, cambio de siglo*, Iepri, Planeta, Bogotá.
- Bourguignon, François. "Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo", *Planeación y Desarrollo*.
- Broderick, Walter. 2000. *El guerrillero invisible*, Círculo de Lectores, Bogotá.
- Corredor, Consuelo. 1999. "El problema de la pobreza: una reflexión conceptual", Corredor, Consuelo, editora, *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y medición*, Cinep, Bogotá.
- Cubides, Fernando. 1999. "Colombie: la violence des paramilitaires", *Problèmes d'Amérique Latine*.34, Nueva Serie, julio-septiembre.
- Cubides, Fernando. 1999. "Los paramilitares y su estrategia", Deas, Malcom y Llorente, María V., compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- David, Charles-Philippe. 2000. *La guerre et la paix. Approche contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Sciences Po, París.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. 1998. *La paz, el desafío para el desarrollo*, DNP-TM Editores, Bogotá.
- Echeverri, Rafael. 1998. *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*, IICA-TM, Bogotá.
- Fals Borda, Orlando. 1996. *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio territorial en Colombia*, Iepri-TM, Bogotá.

- García, Mauricio y Uprimny, Rodrigo. 1999. "El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia", Camacho, Alvaro y Leal, Francisco, compiladores, *Armar la paz es desarmar la guerra*, Iepri-Fescol-Cerec, Bogotá.
- González, Fernán. 1993. "Espacio público y violencias privadas", Jimeno, Myriam, *Conflicto social y violencia. Notas para una discusión*, Icañ-Ífea, Bogotá.
- Krumwiede, Heinrich-W. "Posibilidades de pacificación de las guerras civiles: preguntas e hipótesis", Waldmann, Peter y Reinares, Fernando, *Sociedades en guerra civil*.
- Lair, Eric. 1997. "El terror: recurso estratégico de los actores armados. Reflexiones en torno al conflicto colombiano", Iepri, *Análisis Político*, 37, Universidad Nacional, Bogotá.
- Lipset, Seymour M. 1996. "Repensando los requisitos sociales de la democracia", *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, 2, Barcelona, segundo semestre.
- Machado, Absalón. 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, El Ancora editores, Bogotá.
- Medina, Carlos. 1990. "Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso Puerto Boyacá", *Documentos Periodísticos*, Bogotá, 1990.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2000. *Los grupos ilegales de Autodefensa en Colombia*, informe, Bogotá, diciembre
- Observatorio para la Paz. 2000. "Plan Colombia: juego de máscaras", Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, *Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*, Bogotá.
- Orozco, Iván y Gómez, Juan Gabriel. 1997. *Los peligros del nuevo constitucionalismo en materia criminal*, Iepri - Ministerio de Justicia, Bogotá.
- Palacios, Marco. 1999. "La solución política al conflicto armado, 1982-1997", Camacho, Alvaro y Leal, Francisco, compiladores, *Armar la paz es desarmar la guerra*, Iepri-Fescol-Cerec, Bogotá.
- Palacios, Marco. 1999. "Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas", Leal, Francisco, editor, *Los laberintos de la guerra, utopías e incertidumbres sobre la paz*, TM Editores-Uniandes, Bogotá.
- Pardo, Rafael. 1996. *De primera mano, Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Editorial Norma, Bogotá.
- Pecaut, Daniel. 1997. "Presente, pasado y futuro de la violencia", *Análisis Político*, 30, Iepri Universidad Nacional, Bogotá.
- Pecaut, Daniel. 1999. "Colombie: une paix insaisissable", *Problèmes d'Amérique Latine*, 34, París.
- Pecaut, Daniel. 2000. "La Colombie pris en otage", *Sprit*, París, diciembre.

- Pizarro, Eduardo. 1991. *Las Farc (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, TM Editores – Iepri, Universidad Nacional, Bogotá.
- Pizarro, Eduardo. 1996. *Insurgencia sin revolución*, TM Editores-Iepri, Universidad Nacional, Bogotá.
- Puyana, Aura María. 2000. "Cultivos ilícitos y paz: hacia una agenda de la sociedad civil", Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, *Cultivos Ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*, Bogotá.
- Ramírez, William. 2000. "Violencia, guerra civil, contrato social", *Colombia, cambio de siglo, balances y perspectivas*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Planeta, Bogotá.
- Restrepo, Darío I. 2000. "Colombia entre la guerra y la paz: descentralización o desintegración del estado", Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, *Conversaciones de Paz. Las claves territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá.
- Reyes, Alejandro. 1997. "La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia", Thuomi, Francisco, compilador, *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, DNE y UNDCP, Ariel, Bogotá.
- Romero, Mauricio. 1999. "Córdoba, latifundio y narcotráfico", *Análisis. Documentos Ocasionales*, Cinep, Bogotá.
- Rubio, Mauricio. 1999. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la Violencia*, TM Editores – Cede, Bogotá.
- Sánchez, Gonzalo. 1998. "Violencias, contrainsurgencia y sociedad civil en la Colombia contemporánea", *Desafíos de la democracia en la región andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima.
- Sarmiento, Alfredo. 1991. "Violencia y equidad", *Planeación & Desarrollo*, XXX, 3, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Sen, Amartya. 2000. *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Editions Odile Jacob, París.
- Solimano, Andrés; Sáez, Felipe; Moser, Caroline y López Cecilia, editores. 1999. *Ensayos sobre paz y desarrollo. El caso de Colombia y la experiencia internacional*, TM Editores, Bogotá.
- Thuomi, Francisco. 1999. "Las drogas ilegales y relaciones exteriores de Colombia: una visión desde el exterior", *Las drogas: una guerra fallida. Visiones críticas*, Iepri, Universidad Nacional, TM Editores, Bogotá.
- Vargas, Ricardo. 1999. *Drogas, máscaras y juegos. Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, TM Editores-TNI Acción Andina, Bogotá.
- Villarraga, Álvaro y Plazas, Nelson. 1994. *Para reconstruir los sueños (una historia del EPL)*, Fondo Editorial para la Paz, Bogotá.

- Waldmann, Peter. 1999. "Dinámicas inherentes a la violencia política desatada", Waldmann, Peter y Reinares, Fernando, compiladores, *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Paidós, Barcelona.
- Zuluaga, Jaime. 1996. "Antecedentes y perspectivas de la política de paz", Saúl Franco, compilador, *Colombia contemporánea*, Ecoe - Iepri, Universidad Nacional, Bogotá.
- Zuluaga, Jaime. 1999. "De guerrillas a movimientos políticos (análisis de la experiencia colombiana: el caso del M19)", Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier, compiladores, *De las Armas a la política*, TM-Iepri, Bogotá.