

ARMAR LA PAZ ES DESARMAR LA GUERRA

COMPILADORES

ÁLVARO CAMACHO GUIZADO

FRANCISCO LEAL BUITRAGO

CEREC

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN —DNP—

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA —FESCOL—

IEPRI-UNIVERSIDAD NACIONAL

MISIÓN SOCIAL

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA / ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ

La paz en Colombia necesita, además de la voluntad nacional y del apoyo internacional, de un conjunto de políticas sectoriales sin las cuales los cambios sociales que requiere una nueva Colombia no son realizables. En este libro, algunos de las más connotados analistas de la sociedad colombiana acometen la tarea de plantear algunas de esas políticas. La justicia, la seguridad nacional, los derechos humanos, la seguridad ciudadana, el problema agrario, las relaciones entre la violencia y la equidad en los niveles locales, el problema del narcotráfico, las relaciones internacionales, las posibles agendas de negociación y las tareas de reconstrucción de la sociedad colombiana son los aspectos centrales.

Los autores han procedido a definir los parámetros fundamentales de cada tema y han realizado un esfuerzo notable para desarrollarlos a partir de una dimensión propositiva, de modo que el lector encontrará en cada ensayo las bases analíticas y las sugerencias de acción que podrán acercar a Colombia a una situación de paz y convivencia.

Este es un libro fundamental no sólo para los estudiosos de la situación colombiana, sino para quienes tengan en sus manos la formulación de tales políticas.



ÁLVARO CAMACHO GUIZADO
FRANCISCO LEAL BUITRAGO
Compiladores

ARMAR LA PAZ ES DESARMAR LA GUERRA

—Herramientas para lograr la Paz—

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD COLOMBIANA —CEREC—
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN —DNP—
FUNDACIÓN FRIEDERICH EBERT DE COLOMBIA —FESCOL—
MISIÓN SOCIAL
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA / ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ



© Centro de Estudios de la Realidad Colombiana —CEREC—
© Misión Social, DNP-PNUD
© Fundación Friederich Ebert de Colombia —FESCOL—
© Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI
© Presidencia de la República

Primera edición:
diciembre de 2000

Edición: Martha Cárdenas y Hernán Darío Correa
Diagramación, armada y portada: CEREC

Versión PDF:
Edwin Hernández Hernández
Profesional Universitario IEPRI
Abril de 2010

CONTENIDO

<i>PRESENTACIÓN.....</i>	6
<i>INTRODUCCIÓN.....</i>	7
 <i>EL NUDO GORDIANO DE LA JUSTICIA Y LA GUERRA EN COLOMBIA</i> MAURICIO GARCÍA VILLEGAS, RODRIGO UPRIMNY.....	19
 <i>SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA. UNA APROXIMACIÓN HACIA LA PAZ</i> FRANCISCO LEAL BUITRAGO, PATRICIA BULLA RODRÍGUEZ, MARÍA VICTORIA LLORENTE, ALFREDO RANGEL SUÁREZ.....	41
 <i>HUMANIZACIÓN DEL CONFLICTO Y PROCESO DE PAZ</i> CARLOS VICENTE DE ROUX.....	74
 <i>VIOLENCIA URBANA: TEORÍAS Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA</i> ÁLVARO GUZMÁN BARNEY.....	93
 <i>LA CUESTIÓN AGRARIA EN LA GUERRA Y LA PAZ</i> ALEJANDRO REYES POSADA.....	117
 <i>VIOLENCIA Y EQUIDAD</i> ALFREDO SARMIENTO GÓMEZ.....	130
 <i>NARCOTRÁFICO Y PAZ: ALTERNATIVAS Y POLÍTICAS</i> ÁLVARO CAMACHO GUIZADO.....	156
 <i>LAS DIPLOMACIAS POR LA PAZ</i> JUAN GABRIEL TOKATLIÁN.....	177
 <i>LA SOLUCIÓN POLÍTICA AL CONFLICTO ARMADO 1982-1997</i> MARCO PALACIOS ROZO.....	202
 <i>LA TRANSICIÓN HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE SOCIEDAD. REFLEXIONES EN TORNO A LA CRISIS COLOMBIANA</i> LUIS JORGE GARAY SALAMANCA.....	236

PRESENTACIÓN

En agosto de 1996, Juan Carlos Ramírez, director entonces del Departamento Nacional de Planeación —DNP—, propuso a Francisco Leal, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales —IEPRI—, de la Universidad Nacional de Colombia, hacer una revisión de los análisis sobre el conflicto armado en Colombia, con el fin de plantear algunas medidas gubernamentales que contribuyeran a su solución. Con el esbozo de un proyecto identificado con el nombre de “La paz es rentable”, Leal asumió la responsabilidad de iniciar su desarrollo mediante un acuerdo entre el DNP y el IEPRI. La tarea inicial se orientó a conformar un equipo de dirección, a definir los temas del trabajo y a escoger los expertos responsables de cada uno de esos temas. El equipo de dirección, bajo la coordinación de Francisco Leal y la asistencia de Mariana Escobar, lo conformaron Arturo García y Alfredo Sarmiento, por el DNP y la misión social, y Álvaro Camacho Guizado, Juan Gabriel Tokatlán y Alejandro Reyes, por el IEPRI. Más tarde se unieron al equipo Luis Jorge Garay y Clara Elsa Villalba. El resultado de las primeras reuniones fue la identificación de las siguientes seis áreas estratégicas de estudio: contexto urbano, seguridad nacional y seguridad ciudadana, cuestión rural, relaciones internacionales, justicia, y agenda de paz. El equipo consideró que otros temas relevantes, como el narcotráfico y los derechos humanos, deberían integrarse a cada uno de los ya seleccionados.

Debido a su traslado a la Universidad de los Andes, a finales de 1996, Francisco Leal renunció a la coordinación del proyecto, aunque continuó como miembro del equipo de dirección. La coordinación la asumió, hasta la culminación del proyecto, Álvaro Camacho Guizado, director entonces del IEPRI.

En sus inicios, el proyecto de *La paz es rentable* fue concebido por Departamento Nacional de Planeación como el trabajo de una misión encargada de sentar las bases para una política estatal sobre la paz. Se plantearon desde entonces dos formas para que los resultados fueran conocidos. La primera, la presentación de un conjunto de elementos deducidos de los trabajos del proyecto, complementados con análisis cuantitativos realizados por el DNP, trabajo que fue editado por la Misión Social y publicado por el DNP. La segunda, que se cumple con este libro, en el cual, los editores, con la venia del DNP, optaron por convertir los informes en artículos académicos. Con él, esperamos dar mayor difusión al esfuerzo y contribuir al necesario debate nacional sobre los temas del proyecto.

No queremos finalizar esta presentación sin hacer explícitos los agradecimientos a las personas e instituciones que han contribuido a la realización de este esfuerzo. En primer lugar, a Mariana Escobar, por la diligencia con que coordinó gran parte de las tareas del grupo; a Ángela Rivas, por su entusiasmo en la organización de este libro; a Cecilia López y Arturo García, quienes desde el DNP animaron nuestro esfuerzo; a Alfredo Sarmiento, director de la Misión Social; a los colegas del IEPRI, por los comentarios que en varios momentos del trabajo hicieron a algunos de los documentos; a la Fundación de Amigos del IEPRI, por el excelente manejo administrativo y logístico que dio al proyecto; a FESCOL, por la financiación parcial. Finalmente, queremos agradecer de manera especial a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Fondo de Programas Especiales para la Paz.

LOS EDITORES

INTRODUCCIÓN

El diagnóstico general que sirvió de guía para el proyecto original puede resumirse muy sucintamente así: Partimos del reconocimiento de que en los últimos cincuenta años el país ha experimentado transformaciones profundas en su estructura social, política y económica, muchas de ellas asociadas con dinámicas de violencia. Más aún, aunque algunos de estos cambios han modernizado a nuestra sociedad, y paralelamente han tendido también a profundizar desigualdades sociales y a incrementar las diferencias en las posibilidades de acceso a bienes y servicios asociados con la vida moderna y democrática. En este contexto, por acción y omisión, al Estado colombiano le corresponde una alta cuota de responsabilidad en el desarrollo de la violencia que padece la sociedad colombiana.

Y ello porque su capacidad reguladora ha sido débil y los esfuerzos para fortalecerlo han sido parciales, o se han expresado en ejercicios constitucionales y legislativos insuficientes, o no han sido materializados en instituciones o acciones que los pongan en práctica. De allí que el Estado colombiano haya visto erosionada su legitimidad, por la incapacidad en tramitar por vías democráticas y participativas las reformas destinadas a reducir las desigualdades sociales y económicas.

La acción redistributiva y asistencial del Estado ha sido pobre en términos de ejecutorias. Aunque es claro que en los últimos años se ha observado un incremento del gasto público y que una porción de éste se ha destinado al sector social, en particular a justicia, salud y educación, también lo es que este incremento no se ha traducido en aumentos correspondientes en los niveles de calidad de estos servicios, ni en un desarrollo importante de patrones de convivencia y de reducción de la violencia, tanto la cotidiana y difusa, como la asociada con el conflicto armado.

Esta acción, además, ha estado asociada a prácticas políticas irregulares, informales y privatizadas, profundamente enraizadas en la vida nacional. Y ello se traduce en que los derechos económicos y sociales tienden a ser adquiridos por vías viciadas, entre las que se destacan el clientelismo, la corrupción, las prácticas individualistas y el recurso a la violencia para la adquisición o defensa de la propiedad, o inclusive para la mera supervivencia. Estos procesos se han dado en un contexto en el que la sociedad colombiana, de por sí altamente inequitativa, ha favorecido el uso de la coacción y la violencia para incrementar desigualdades, apuntalar privilegios de minorías y asegurar una dominación de unos por otros.

Todo lo anterior se traduce en que paralelamente con la exclusión de la gran mayoría de los colombianos del acceso a los bienes y servicios que debe proporcionar el Estado y a las decisiones en torno de la conducción del país, se ha dado un proceso de inclusión perversa, en la que solamente tienen acceso quienes pueden movilizar los recursos viciados en su provecho privado, tanto personal como colectivo.

Estos rasgos se convierten en las bases de poder, en lo público y lo privado, lo que tiende a debilitar más al Estado y a favorecer la dispersión de la violencia a diferentes áreas de la vida social.

La dispersión observada se traduce en que los ciudadanos recurren cada vez más a las vías de hecho, con violencias de propia mano o a través de diversos aparatos armados.

Por eso, las guerrillas y los grupos paramilitares o de autodefensa han aumentado de manera dramática su cobertura geográfica y su poder político y militar. Hoy más de una tercera parte del territorio nacional es teatro de guerra; en esos territorios rigen la lógica militar y el ejercicio privado —las más de las veces violento— del poder, sin que los aparatos estatales de bienestar y de regulación de la vida en colectividad puedan ejercer las funciones que de ellos esperan los colombianos.

Es así como se han reducido los espacios que permitan desarrollar una cultura política y de organización social efectiva para la reivindicación de intereses colectivos, y aunque el Estado no está ejerciendo plenamente su capacidad de formar y fomentar modelos y espacios de paz, tolerancia, convivencia y ejercicio pleno de ciudadanía, el momento no está para llamar a la desesperanza, la resignación y la quietud.

Por el contrario, si algún campo de acción les queda aún a los intelectuales y estudiosos de nuestro momento histórico, es el esfuerzo permanente de aportar análisis y propuestas dirigidas a incidir sobre los procesos de tomas de decisiones por parte de quienes ejercen el poder, tanto desde el polo estatal como el de la insurgencia.

Aunque somos conscientes de que este es un mecanismo de alguna manera artificial, en la medida en que todos los artículos tocan diferentes campos analíticos, hemos optado por agrupar los ensayos en tres grandes áreas: Estado, regiones y agendas. El área del Estado la conforman los artículos de Mauricio García y Rodrigo Uprimny, Francisco Leal y su equipo y Carlos Vicente de Roux; el área regional la componen los trabajos de Álvaro Guzmán, Alejandro Reyes, Alfredo Sarmiento y Álvaro Camacho; y el área de agenda la integran los ensayos de Juan Tokatlián, Marco Palacios y Luis Jorge Garay.

En el área del Estado, el trabajo de García y Uprimny hace un análisis de la situación de la justicia en el país, a partir del planteamiento del círculo vicioso en que se monta la relación entre la justicia y la paz, y que consiste en que la consolidación de un aparato judicial independiente y democrático es un requisito para la paz y la convivencia pacíficas, pero éstas constituyen una condición imprescindible para que una justicia con esas características pueda funcionar.

Los rasgos centrales de la justicia colombiana, según García y Uprimny, se expresan en alarmantes indicadores de impunidad, el creciente protagonismo judicial, la precariedad de la capacidad funcional y la discontinuidad doctrinaria, que se expresa en la combinación del autoritarismo en algunas decisiones con la decidida defensa de los derechos fundamentales en otras.

Otro rasgo central es la doble excepcionalidad, expresada en dos dimensiones: históricamente, en la permanencia del estado de sitio, que llevaba a tomar decisiones coyunturales y dirigidas principalmente a penalizar la protesta popular y las alteraciones del orden, y hoy, en la llamada justicia regional, o sin rostro.

Un tema de enorme importancia es la relación entre la justicia y la guerra: en Colombia se ha tendido a construir un círculo vicioso, por cuanto la justicia ha sido al mismo tiempo una continuación de la guerra, un control a la guerra y a los daños que ésta ocasiona, un sustento para la negociación de la guerra y un sustituto de la misma.

En términos de propuestas, los autores insisten en enmarcar las reformas a la justicia dentro de los criterios de la construcción de un Estado democrático y social de derecho, esto es, un Estado que defienda a los individuos frente a los poderes públicos y privados, que maximice la participación ciudadana y que genere niveles mínimos de equidad material que permitan el goce efectivo de las libertades.

En terrenos más pragmáticos, los autores sugieren que se reduzca la brecha entre la demanda y la oferta de justicia, a partir del reconocimiento de que los conflictos sociales en Colombia no han tenido casi nunca una adecuada solución en la administración de justicia. En el futuro inmediato se deberá examinar cuáles conflictos deben pasar por el aparato judicial y cuáles no, de acuerdo con sus características. Será preciso establecer una cierta jerarquización de los conflictos en virtud de su distinta relevancia pública, pero tal definición debe ser no sólo objeto de debate democrático, sino que tiene, además, que articularse a estrategias de acceso a la justicia.

Es fundamental igualmente que el Estado abandone la tendencia al belicismo y penalidad en su política criminal. Esto supone evitar que la definición de los delitos y las penas sea un simple producto de presiones coyunturales y de las necesidades de aplacar conflictos; así mismo, es necesario reformar las estructuras procesales que reproducen un derecho penal de enemigo, como la justicia regional o la propia naturaleza confusa de la Fiscalía.

Respecto de la relación entre la guerra y la justicia, la sugerencia principal es que una total desjudicialización del proceso de paz daría demasiado peso a la razón política y a los intereses exclusivos de los actores armados, lo cual tiene efectos contraproducentes en el mediano y largo plazo.

Finalmente, se presenta una propuesta acerca de la necesidad de reivindicar los derechos de las víctimas, lo que equivale a plantear una posición inequívoca en torno de los debates sobre perdón y olvido resultantes de una eventual reconciliación nacional. Los autores nos recuerdan que la pacificación del Frente Nacional se basó en el silencio de las víctimas: no se quisieron establecer responsabilidades, ni reparar las heridas. Los resultados están a la vista: muchos de los actores de las violencias ulteriores son hijos del falso realismo que alimentó esa forma antidemocrática de construir la paz.

En el segundo capítulo, Leal y su equipo abordan el espinoso tema de la seguridad y defensa nacional a partir de un supuesto básico: esta debe ser una política pública, manejada por civiles, producto de consensos, con amplia participación y basada en una reivindicación central de la democracia. Sólo así podrá existir una política clara y fuerte que atienda tanto las necesidades de la defensa externa como de la interna, y que afronte tanto el conflicto armado como la paz.

Como en el resto de los trabajos aquí incluidos, en el de Leal y su equipo el tema de la democracia como principio orientador y como mecanismo ocupa un lugar destacado. Resalta la doble perspectiva de una política militar: de una parte, la necesidad de modernización de los aparatos bélicos, lo que pasa por, entre otras medidas urgentes, la profesionalización del Ejército, su reorganización en términos de su despliegue territorial, la transformación de la división interna del trabajo, la eliminación del personal superfluo, la racionalización del gasto militar. De otra, una política militar de paz, que se centra en el

control civil de la política de defensa, la revisión del fuero militar, los apoyos internacionales, la participación ciudadana y el estricto respeto a los derechos humanos y el conjunto de prácticas que de ello se deducen.

Los autores abordan también el tema de la seguridad ciudadana, tema que también trata Álvaro Guzmán y al que nos referiremos adelante. Una política de seguridad ciudadana tiene que ser preventiva, participativa y con una orientación social, producida en los más altos niveles del Estado y llevada a los niveles locales, y apoyada por el conjunto de los aparatos estatales de modo que no se reduzca a una tradicional mirada desde lo policial y lo judicial. Debe ser una responsabilidad de las autoridades civiles, pero apoyada en una estrecha relación con las policiales.

Y así como proponen cambios en el Ejército, también hacen sugerencias respecto de la Policía: además de su separación administrativa del Ministerio de Defensa Nacional con la creación de un Ministerio de Policía, proponen crear una guardia civil de orden público, separada del cuerpo cívico de vigilancia que conformaría el grueso de la Policía. Sugieren que el número de sus miembros debe ser incrementado y reformado en el sentido de reducir la rigidez jerárquica e incrementar las posibilidades de ascensos.

Una de las más sugestivas propuestas se refiere al control de armas livianas. Aunque parecería que el conflicto armado colombiano tiene muy poca relación con este tema, lo cierto es que una paz sostenible, como la que se esperaría de una política eficaz frente al mismo, tendrá que enfrentar un eventual incremento de la criminalidad que resultaría del licenciamiento de muchos de los actuales combatientes. El ejemplo de El Salvador y Guatemala, cuyas tasas de homicidios se han disparado a niveles espeluznantes, debe servir de ejemplo.

Se cierra esta área con el trabajo de De Roux sobre derechos humanos. El autor parte de una alternativa posible: de una parte, que la guerra se expanda y se descomponga progresivamente, no obstante lo cual se pueda llegar a un acuerdo de paz que le ponga fin; de otra, que el conflicto se prolongue indefinidamente, pero que la participación de mediadores nacionales e internacionales logre que las hostilidades se desarrollen con sujeción a las normas del Derecho Internacional Humanitario —DIH—. En la realidad, lo más probable es que el conflicto se mueva dentro de esos dos polos, y de allí que el supuesto central sea que la regulación —o humanización— del conflicto ayuda a la paz, y que la paz ayuda a su vez a la regulación. De allí que un cierto mínimo de regulación, a pesar de las dificultades que su logro implica, sea un requisito indispensable para un acercamiento a un proceso de negociación entre los bandos en conflicto.

En el caso colombiano, la brecha existente entre las previsiones del DIH y las realidades de la guerra se manifiesta básicamente en dos planos: el atinente a la forma como algunos de los contendientes financian la lucha armada, y el referente a los métodos de agresión contras las bases de apoyo social de los adversarios de la parte de que se trata.

En lo que respecta a la guerrilla, su recurso a métodos de delincuencia común, como el secuestro, la extorsión y el homicidio de quienes no se pliegan a las amenazas extorsivas, el uso de dineros del narcotráfico la ha conducido a una evidente degradación ética. En lo que concierne al Estado, a partir de la adhesión a la doctrina de seguridad nacional, ha recurrido a violaciones de los derechos humanos, aunque esta práctica ha sido morigerada

tanto por la vigencia, aunque precaria, de una institucionalidad democrática, como por las presiones nacionales e internacionales en favor de esos derechos. En relación con los grupos paramilitares, en sus filas se han agrupado diversas modalidades de combatientes que han dejado en muchas regiones del país los odios generados por la guerra.

A pesar de que el autor es moderadamente pesimista, no cesa en su insistencia en que las eventuales negociaciones de paz pueden incidir en que los contendores abandonen las prácticas más nocivas de confrontación y se acerquen a una situación de respeto por los derechos humanos y el DIH. Para ello se propone un conjunto de políticas basadas en las disposiciones internacionales y que se expresan en unos acuerdos humanitarios iniciales y otros ulteriores, según los cuales las partes se comprometen a respetar los principios que buscan proteger a la población no combatiente y a eliminar las crueldades y el salvajismo.

Como se ve, se trata de todo un repertorio de medidas cuya observancia llevaría no sólo a una humanización del conflicto en sí mismo, sino a una posibilidad de reducir las hostilidades en dirección hacia la negociación de la paz. Las partes tendrían que comprometerse igualmente a asumir conductas como la designación de mediadores, la investigación de denuncias frente a violaciones de los preceptos anteriores, y muy especialmente a someterse a la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta creada por el Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario.

La segunda de las áreas, la regional, comienza con el capítulo cuarto, a cargo de Álvaro Guzmán. El tema que ocupa al autor, igual que la sección correspondiente del de Leal y su equipo, se enmarca menos en el ámbito de la búsqueda de la paz y más en el esfuerzo porque ésta sea sustentable. Guzmán realiza un cuidadoso recuento de las cifras más confiables acerca de la magnitud de la violencia y la delincuencia urbana colombiana, lo que lo lleva a concluir que el delito violento y especialmente el homicidio sientan la pauta de la violencia urbana en la década actual.

Una de las mejores contribuciones del trabajo de Guzmán es su examen y evaluación de las políticas locales de seguridad ciudadana en las más importantes ciudades colombianas. El lector podrá reconocer que no hay una política nacional sobre el tema, como lo han constatado ya Leal y su equipo, pero cómo en los niveles locales es posible desplegar imaginación, diligencia y conocimiento para armar políticas participativas y democráticas. Si se contara con mayor apoyo financiero y logístico del Estado central y se establecieran mecanismos permanentes de coordinación e intercambio de experiencias, probablemente se llegaría a políticas más eficientes y generalizables.

En la última parte de su ejercicio, el autor se concentra en el análisis de las áreas que comprendería una política de seguridad ciudadana y las pautas de intervención que le correspondería desplegar a las autoridades locales. Respecto de lo primero, Guzmán es explícito en que la seguridad ciudadana no es una materia de monopolio de la policía y la justicia. Por el contrario, temas como la inseguridad por riesgos de desastres naturales deben ocupar la atención de los aparatos estatales locales. Otro tanto puede decirse de temas como la seguridad laboral, el transporte o el espacio público. Pero lo fundamental es la concepción de la seguridad ciudadana como un tema de civilidad, lo que implica el ejercicio de la convivencia y el desarrollo de una verdadera cultura ciudadana.

Especial atención se debe prestar a las formas de delincuencia organizada, incluido el narcotráfico, los grupos armados políticos y la delincuencia juvenil, cuyo crecimiento es un hecho constatado. Pero paralelamente es preciso diseñar programas de protección y atención a los jóvenes y a las familias. Es importante también la especificación que hace Guzmán de algunos principios que deben inspirar a cualquier política de seguridad ciudadana desde la perspectiva de la acción estatal. Así, ésta debe ser tema prioritario de las administraciones civiles y políticas locales; no debe ser confundida con la seguridad del Estado; es necesario que sea participativa y que existan veedurías sobre la gestión oficial.

El quinto capítulo del libro lo escribió Reyes. El autor parte de la consideración de que el problema de la tierra es inseparable de los problemas de la guerra; del narcotráfico y de la ordenación de la población en relación con los recursos naturales. De allí que las medidas que se tomen respecto del problema agrario son no sólo una contribución a la paz, sino una necesidad imperiosa para el desarrollo colombiano e inclusive para la supervivencia del sector rural. De hecho, en su tesis central Reyes arguye que hoy el problema agrario colombiano es más de seguridad que de distribución de la tierra.

Entre los temas centrales está el reconocimiento de que el conflicto armado no es sólo la confrontación de combatientes: es también un problema de confrontaciones y conflictos por la tierra. Así, las zonas en las que se han presentados este tipo de conflictos son hoy teatros de guerra entre guerrillas, paramilitares y la Fuerza Pública. Entre sus efectos están el desarraigo campesino y el desplazamiento forzoso, el incremento de las colonizaciones y la transformación de las relaciones sociales en las zonas campesinas.

Uno de los efectos centrales de la confrontación es que ha cambiado los términos del conflicto, y de las luchas por la tierra estamos pasando a una violencia que reemplaza el espacio político necesario para resolver los conflictos entre campesinos y grandes propietarios. De allí que cualquier solución del problema agrario se tiene que basar en la terminación de la guerra; en que cualquier reforma debe resolver la distorsión actual de la tenencia de la tierra, según la cual las mejores están dedicadas a la ganadería y en posesión de grandes propietarios; y en que se debe detener la expansión de la frontera agraria, para salvar los recursos de la biodiversidad amenazada. Este último punto es esencial, en la medida en que la oferta ambiental colombiana tiende a agotarse. Adicionalmente, los términos de la reforma deben contemplar transformaciones en la agricultura, dado que ésta no basta para satisfacer las demandas de empleo e ingresos de la población campesina.

En adición a la guerra, otros procesos afectan los términos de la tenencia de tierras en el país: la expansión de los cultivos ilícitos y las compras por parte de narcotraficantes y esmeralderos han distorsionado las relaciones económicas en el campo. En efecto, los precios de la tierra se han transformado, la propiedad se ha reconcentrado, se ha expulsado a contingentes campesinos y se ha estimulado la colonización, con todos los males que ella acarrea en términos de destrucción ambiental.

El estudio de la situación ha llevado a Reyes a proponer un conjunto de políticas agrarias. La primera se refiere a la necesidad de estabilizar la colonización, fortaleciéndola donde sea viable, pero desestimulándola donde esto no sea posible. Otra política, también de gran importancia, sería la relativa a los cultivos ilícitos. El gobierno deberá desarrollar una

política alternativa a la erradicación forzosa por la vía de la fumigación aérea; se debe declarar una moratoria en la destrucción de cultivos campesinos, mientras se reserva la fumigación a las grandes plantaciones, que pueden producir la mitad de la cosecha. El tiempo de la moratoria se destinaría a poner en marcha planes bien coordinados para ofrecer alternativas productivas a las comunidades campesinas estables, en territorios dentro de la frontera económica, con el apoyo conjunto de todas las entidades del sector agropecuario y el sector social del Estado.

Respecto de tres grandes dimensiones del problema agrario, como son la crisis de productividad y sostenibilidad ambiental, la violencia política y social y la pobreza rural, las políticas deberán incluir decisiones como el incremento de los costos de oportunidad de la tierra, por la vía de incrementos en el impuesto predial que castigue las propiedades ociosas y establezca los usos permitidos en función de la protección ambiental; la clarificación de títulos perdidos o adquiridos al calor de la confrontación armada y la redistribución de tierras, a fin de dotar al campesinado pobre de medios de subsistencia, en el marco de proyectos productivos y competitivos. Además, es preciso que se piense en políticas como la congelación de la expansión de la colonización, que se amplíen las zonas de reservas y parques naturales, se organicen en determinadas regiones zonas de reserva campesina, se active seriamente la ley que permite la expropiación de tierras provenientes del enriquecimiento ilícito. Políticas de este orden serán indispensables en un proceso de paz.

En el sexto capítulo, el ejercicio emprendido por Alfredo Sarmiento busca establecer relaciones de orden econométrico y estadístico en el estudio de la violencia colombiana a partir de un análisis de municipios. El esquema teórico de Sarmiento parte de una consideración central: la violencia en Colombia está asociada con la precariedad de la democracia y con la privatización de lo público. Mediante un análisis estadístico con base en información desagregada sobre municipios, desarrolla hipótesis según las cuales la violencia está asociada con el resultado de la combinación de la riqueza, la inequidad en su distribución, la escolaridad, la participación política, la capacidad de gasto estatal en el municipio y la existencia o no de grupos armados por fuera de la ley.

Los resultados del ejercicio muestran que las tasas de homicidio no están positivamente asociadas a mayores niveles de riqueza, pero sí con la desigualdad. Otro hallazgo interesante es la relación inversa entre violencia y capital humano, medido como los años de educación promedio de las personas del hogar. Se observó además una relación inversa entre la participación electoral y la violencia, y una relación positiva entre la violencia y la presencia de grupos armados.

El trabajo de Álvaro Camacho conforma el capítulo siete del libro. Parte del argumento central de que la violencia, la corrupción, el clientelismo, el rebusque y la inequidad son los nichos estructurales de la sociedad colombiana en los que se asienta el narcotráfico, pero que su presencia exacerba esos rasgos. Aún así, el narcotráfico ha desarrollado su propia dinámica, en la que juega su carácter internacional. Luego de examinar algunos de los cambios recientes en la dinámica del fenómeno, y de hacer énfasis en su dimensión internacional, las propuestas de Camacho parten de la necesidad de que el Estado colombiano logre niveles importantes de legitimidad, para lo cual es preciso que actúe de manera que se reduzca el peso de los rasgos estructurales mencionados.

Pero en adición a esta tarea “estructural”, al gobierno colombiano le competen tareas concretas frente al negocio, y entre ellas se destacan acciones como la de activar el Plan gubernamental “Una Política Integral de Drogas para la Paz”, reformar y activar la ley de extinción de dominio, desarrollar las zonas de reserva campesina y proceder a clarificar títulos de tierras en aquellas zonas en las que es claro que ha habido una ocupación irregular por parte de grandes terratenientes, temas en los que coincide con Reyes. Debe también acelerar las acciones contra los traficantes colombianos y sus organizaciones criminales, los lavadores y sus testaferros. Un punto importante consiste en propiciar y hacer viable la oferta de las FARC en el sentido de tomar un municipio piloto y desarrollar un programa experimental de sustitución de cultivos. Luego de escrito el artículo, las FARC han insistido en plantear esta propuesta.

La acción en el frente internacional incluye mostrar una postura valerosa en la que se destaquen los esfuerzos realizados hasta ahora, las dificultades debidas a la falta de reciprocidad en los países consumidores, y las perspectivas de apoyos por parte de países europeos, en los cuales las políticas son menos criminalizantes y amenazadoras que las vigentes en Estados Unidos. El área de Agenda, la última de las tres, comienza con el capítulo de Juan Tokatlián. En él se introduce la dimensión internacional, a partir de una clarificación internacional de lo que significa una “diplomacia por la paz” y un análisis histórico de los modelos de diplomacia que han sido aplicados por los gobiernos colombianos a partir del de Turbay Ayala. Así, éste aplicó una concepción de “diplomacia por la pacificación forzada”, en tanto que Betancur, Samper y Pastrana han recurrido a la “diplomacia por la paz negociada” y Barco y Gaviria a la “diplomacia por la neutralización”.

El autor se detiene obviamente en la diplomacia de Pastrana, y señala cómo la estrategia presidencial consiste en buscar la máxima participación de la comunidad internacional, en especial los Estados Unidos, y en la vinculación con el tema de las drogas. Para Tokatlián, sin embargo, no está claro si las gestiones del presidente van a encontrar un respaldo significativo: la respuesta internacional ha sido hasta ahora cauta. A juicio de Tokatlián las diplomacias por la paz han fracasado por dos razones centrales: en primer lugar, porque el Estado no respondió a la exigencia de un cambio sustantivo en favor de la paz. Hacerla manteniendo inalteradas las condiciones socio-políticas y sin redistribuir el poder económico ha sido una ilusión perjudicial y costosa. En segundo lugar, porque las políticas internacionales vinculadas a la paz fueron más el reflejo de diplomacias gubernamentales que el producto de una estrategia de Estado en el campo mundial.

En lo que respecta a propuestas, Tokatlián resalta ante todo la necesidad de crear un consenso nacional sobre una política exterior, participativa y pluralista, que se base en compromisos para establecer una verdadera democracia en el país, para promover el cambio como guía y que asegure a la comunidad internacional que el país no es amenaza para nadie. Iniciativas en estas direcciones serán claves en el proceso de negociación con las guerrillas, las cuales seguramente aceptarán esas líneas de acción. De estas líneas básicas se deducen claras iniciativas particulares. Tokatlián formula igualmente una propuesta fundamental en torno de una diplomacia ciudadana por la paz y que consiste, en síntesis, en que los ciudadanos desplieguen una vasta acción internacional en torno del objetivo central de la paz. Para ello se debería recurrir a los medios de comunicación de masas, a las organizaciones y gestiones informales, a las personalidades colombianas de renombre internacional, en fin, a desarrollar una amplia movilización que obtenga los mayores apoyos para la tarea de construir la paz.

El capítulo nueve presenta el artículo de Marco Palacios. En él se hace explícito uno de los principios centrales que guiaron al proyecto original: el problema central de Colombia, antes que el logro de la paz, es la conquista de la democracia. A partir de éste, Palacios busca mostrar cómo las experiencias pasadas en Colombia han mostrado un hiato entre la idea de democratización y la práctica. Para sustentar su tesis, Palacios realiza un recorrido histórico por la historia de los principales grupos guerrilleros y por los procesos de negociaciones de paz que se han realizado en el país desde el gobierno de Belisario Betancur. Su interés es mostrar cómo en general se han privilegiado los aspectos procedimentales en detrimento de las dimensiones más sustantivas, cómo se ha evidenciado el déficit de legitimidad, unidad y voluntad política que viene acompañando los procesos de paz y cómo los resultados han sido escasos en realizaciones y aproximaciones a la paz. En este período, por lo demás, los grupos guerrilleros se han fortalecido, en particular por que han accedido a los recursos de las drogas ilícitas y la explotación petrolera.

En su recorrido Palacios describe igualmente el desarrollo de los grupos paramilitares y su contribución al incremento de la violencia y el ensuciamiento de la guerra. El autor plantea también una tarea de la mayor importancia, cual es la necesidad de ampliar el conocimiento sobre la naturaleza de las fuerzas guerrilleras, su capacidad de conservarse a pesar de las transformaciones sociales del período, cambios a lo largo de los últimos años, su composición social (género, edad, nivel educativo), sus relaciones familiares, de vecindario, etc. Esto supone abandonar las miradas estereotipadas y profundizar en dimensiones sociológicas y antropológicas del fenómeno guerrillero.

En lo que respecta a la relación entre la democracia y la paz, Palacios es explícito al formular que si bien el problema central de la sociedad colombiana es el de la democracia, no puede ser un objeto de negociación entre el gobierno y las guerrillas. Por el contrario, la democratización pasa por -la creación de un consenso político entre las fuerzas sociales y políticas que no están en la lucha armada. Si la democracia colombiana está bloqueada por fenómenos como la corrupción, el clientelismo, la vigencia del estado de sitio, la violencia difusa y la variedad de conflictos sociales que se traducen en segregación de las grandes mayorías, la tarea es resolver el problema histórico de base: la democracia, sin lo cual los eventuales esfuerzos de negociación pueden resultar nugatorios. El autor sostiene que por tanto el planteamiento y debate público de estos problemas no puede ser monopolio de una mesa de negociaciones con la guerrilla.

Entre sus propuestas Palacios sugiere la configuración de una Agenda Abierta de Paz, un proceso amplio de búsqueda de consensos “para sentar las bases institucionales de la reconciliación de los colombianos, realizando en lo posible la democracia consagrada en los textos constitucionales y legales. Con este marco, institucional e ideológico, el gobierno y la guerrilla podrán hacer el camino que lleve al fin del conflicto armado. Las reformas (de tipo político, institucional y social) son además un punto de amarre de la confianza que debe tener la guerrilla para que la negociación sea exitosa”. Sus resultados pueden —deben— ser recogidos en los procesos de negociaciones con los grupos guerrilleros. Este sería un tipo de gestión dirigida a resolver la dicotomía entre la negociación propiamente dicha y la representatividad que puede presentarse en una transacción entre una élite gubernamental y otra guerrillera.

Entre los temas insoslayables de esta agenda, además, estarían el de los cultivos ilícitos, en el cual las guerrillas tienen un papel fundamental, y una Comisión de la Verdad, que evite que se reproduzca el proceso dado en el Frente Nacional. En lo que respecta a la negociación propiamente dicha, Palacios propone que sea precedida por un proceso exitoso de la agenda de paz, y que se base en que el Estado y las guerrillas lleguen a un acuerdo fundamental por el cual se comprometen a respetar la normatividad consagrada en el Derecho Internacional Humanitario. La negociación, por lo demás, debe concentrarse en los procesos de desarme, desmovilización, reincorporación, verificación y garantías.

Una vez que esta agenda se ponga en marcha quedan algunos temas candentes por resolver, como son el ejercicio de la autoridad en las zonas de ocupación guerrillera, el destino de los combatientes, los diferentes mecanismos de verificación. Estos son problemas reales que demandarán previsiones y soluciones precisas, pero por encima de todo debe entenderse que la desmovilización, entendida como la desintegración efectiva de un grupo en armas, es el paso previo a la reintegración o reincorporación a la vida social y política.

Cierra este volumen el trabajo de Luis Jorge Garay, que presenta una diferencia evidente con los demás. En efecto, mientras los autores reseñados se han concentrado en proporcionar algunas guías que den salida al conflicto armado y apunten a aclimatar la paz, Garay, en una perspectiva mucho más radical, se concentra en buscar una caracterización global de la sociedad colombiana, haciendo notable énfasis en la profundidad de sus problemas y por ende en las dificultades para el logro de esa paz. Para Garay los problemas colombianos requieren evidentemente una transformación radical de la sociedad. “El desafío societal que afronta Colombia es fundamentalmente el de la construcción de sociedad y no meramente el de negociación de conflictos parciales”, así sea necesario también avanzar en la resolución de conflictos aislados.

Al introducir el concepto de destrucción social como rasgo central del proceso por el que pasa la sociedad colombiana, el autor señala como bases para ésta la subordinación de lo público a lo privado, la desinstitucionalización del Estado, la precariedad de la convivencia ciudadana, el conflicto armado, el narcotráfico y la ilegalidad creciente. Estos rasgos se hacen más protuberantes en un proceso de globalización, en el que se han desnudado algunos rasgos de nuestra economía, como son su carácter rentístico, su poca vocación para el ahorro y la precariedad de una cultura empresarial, que interactúan con el desarrollo de prácticas mafiosas para agravar la situación.

La globalización le impone a Colombia tareas ineludibles como el respeto al Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos, el combate contra el crimen internacional organizado y el narcotráfico, la defensa de los regímenes democráticos formales, la lucha contra la corrupción y la reforma del Estado, el ataque al terrorismo internacional y la preservación del medio ambiente. Todos ellos son temas en los que Colombia tiene enormes problemas, y deben ser dilucidados en el proceso de construcción de sociedad.

La radicalidad de Garay lo lleva inclusive a desacuerdos con Camacho, Reyes y Palacios en el tema de los cultivos ilícitos: Garay es mucho más pesimista y cree que una alternativa negociada sólo afectaría marginalmente el tamaño del narcotráfico. Más aún, ante esta eventualidad Garay pronostica un recrudecimiento de la confrontación con los

Estados Unidos. Aunque es claro el acuerdo entre los autores sobre el carácter internacional del narcotráfico, y por ende de los cultivos ilícitos, no estamos en condiciones de hacer pronósticos en una u otra dirección, y el punto queda abierto para el debate.

El deber consiste en presentar ideas en torno a la construcción del nuevo país. Las tareas por realizar consisten esencialmente en lograr la restitución de la primacía de lo público; de la legitimidad del Estado con el monopolio en la aplicación de la justicia y el derecho, su función de racionalizador del interés colectivo y su papel inalienable en la defensa del “bien común”; la vigencia de la ley y la preservación de los derechos humanos; la implantación de un desarrollo económico, social y medioambiental sustentable; el compromiso de buscar satisfacer necesidades básicas (educación, salud, justicia) e incorporar a la vida moderna a amplios estratos de la población, y, en fin, la construcción de una sociedad moderna y democrática en las esferas política, económica y social.

Se requieren esfuerzos en el desarrollo de una conciencia colectiva sobre la magnitud de la destrucción de nuestra sociedad, la realización de compromisos reales —no limitados al fetichismo jurídico— en torno a transformaciones en la cultura rentística, lo que implica esfuerzos para mejorar los entornos meta, macro, meso y microeconómicos, a través de acciones concertadas entre las instancias públicas, colectivas y privadas. Se necesita igualmente que el Estado recupere su condición de ente racionalizador de los intereses colectivos, y en este terreno los partidos políticos desempeñan un papel central, a condición de que se reformen y rompan con sus vicios tradicionales y se conviertan en verdaderos canales de participación democrática. Es claro, sin embargo, que esta participación no puede limitarse a la que canalizan los partidos.

No menos importante es la necesidad de acometer una reingeniería a fondo del funcionamiento del Estado, en especial de sus finanzas, en particular en lo referente a la educación, la justicia, salud y defensa. En este último renglón sobresale el caso del Ejército que, como ya lo insistieran Leal y su equipo, muestra grados notables de irracionalidad en el manejo de sus presupuestos, recursos y finanzas. Según Garay, el exceso de gasto militar en Colombia con respecto al promedio de los países de Latinoamérica se ha ido incrementando de un 1 por ciento del PIB en 1991 a un 1.6 por ciento en 1997, pero con la característica de que, como lo ha sido tradicionalmente, más de un 70 por ciento del gasto se dedica al funcionamiento —una buena porción a pagos de pensiones y otra creciente a la nómina de un pie de fuerza en permanente aumento— y apenas un 12 por ciento a la inversión. “Es de resaltar que en términos de las finanzas públicas... de no introducirse cambios en la estrategia observada y de continuarse con la tendencia seguida en el país en la última década, en el año 2004 Colombia le podría estar dedicando un 5.6 por ciento del PIB para el financiamiento del sector de la defensa —esto es, cerca de un 4 por ciento del PIB por encima del resto de la región—. Este nivel de exceso de gasto de defensa no se compadecería de manera alguna ni con la precaria situación de las finanzas públicas en una perspectiva de corto, mediano y largo plazos, ni con claras prioridades de índole social y económica”.

Garay propone que los procesos citados de reformas y reingeniería estén inspirados en lo que denomina un “plan de desarrollo para la construcción de sociedad” en una perspectiva de corto, mediano y largo plazos, bajo la responsabilidad indelegable e inalienable del Estado. Ahora bien, todos estos preceptos y guías de acción deben estar presididos por unos principios fundacionales básicos de una nueva ética social, como son

el derecho a la vida, la plena vigencia de la ley, la preservación del orden legítimamente instituido y la aplicación de la justicia bajo principios de igualdad.

A partir de este diagnóstico y de estas propuestas, Garay concluye que la paz no es sólo la resolución de uno de los conflictos, como el caso del conflicto armado, sino esencialmente la construcción de un nuevo contrato social y el establecimiento y consolidación efectiva de un nuevo ordenamiento democrático incluyente en lo político, económico, social y cultural.

Los análisis reseñados que presentamos en este libro en nombre de un grupo de académicos muy variado en saberes y experiencias, han sido escritos con el ánimo de aportar ideas útiles para enriquecer el debate generado por las expectativas de paz creadas por los altos costos del conflicto armado y las circunstancias favorables que hay para emprender un proceso sostenido hacia la convivencia pacífica. La labor de pensar que distingue a quienes dedican su vida a la enseñanza y la investigación, sin más interés que el desarrollo de las ciencias, las artes y la tecnología, proporciona casi siempre reflexiones carentes de los intereses creados y la premura constante que identifica en general a políticos y hacedores de decisiones. Con gran frecuencia, estas reflexiones pasan desapercibidas o no se tienen en cuenta, en alguna medida porque son potenciales subversoras del orden en que han sido construidas las relaciones de poder que rigen la organización social.

En el caso colombiano, este orden ha generado, de una u otra manera, por acción o por omisión, la tragedia en que está sumida nuestra sociedad. Por eso ya no es admisible, so pena de llegar a un descalabro impredecible, ignorar los aportes que, con conocimiento de causa, puede brindar el mundo de la academia a la solución de los problemas sociales que nos aquejan. Esperamos, pues, que con la difusión de esta publicación se ponga a disposición de todos los sectores sociales ideas y recomendaciones que alimenten la discusión y orienten con mayor conocimiento de causa las decisiones de quienes hoy tienen la responsabilidad, tanto en el campo público como en el privado, de abrir el camino hacia la paz en el país.

El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia¹

Mauricio García Villegas

Abogado. Doctor en Sociología del Derecho, Universidad de Lovaina, Bélgica.
Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

Rodrigo Uprimny Yepes

Abogado. Doctor en Economía, Universidad de Amiens, Francia.
Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

“Si Los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si Los ángeles fueran a gobernar a los hombres, no sería necesario ningún control, ni externo ni interno, al gobierno. En el diseño de un gobierno que debe ser ejercido por hombres sobre hombres, la mayor dificultad reside en lo siguiente: usted debe primero permitir que el gobierno controle a los gobernados; y luego debe obligarlo a que se controle a sí mismo”.

James Madison. *El Federalista*, N° 51.

La relación que existe entre la crisis de la administración de justicia, la violencia y el conflicto armado en nuestro país conduce a una inevitable y difícil paradoja, que es la siguiente: la consolidación de un aparato judicial independiente y democrático parece ser un requisito para la paz y la convivencia pacíficas, pero éstas también constituyen una condición imprescindible para que una justicia con esas características pueda funcionar. Esta peculiaridad muestra las dificultades pero también la necesidad de modernizar democráticamente nuestro aparato judicial, si queremos alcanzar una paz que sea duradera; sin embargo, a su vez, sólo una cierta paz interna permitiría poner en marcha todas las reformas que son necesarias para construir un aparato judicial acorde con los principios elementales de un Estado de derecho.

La anterior paradoja plantea dilemas difíciles, que configuran una suerte de nudo gordiano, que el pensamiento y la práctica democrática deben enfrentar en materia judicial. ¿Cómo avanzar hacia la paz, a pesar de las precariedades del aparato judicial colombiano? ¿Cómo reconstruir democráticamente la justicia, a pesar de la persistencia del conflicto armado y la violencia? ¿O acaso debemos postergar la consolidación de una justicia acorde con el Estado de derecho hasta que hayamos alcanzado, por cualquier vía, la paz? O, por el contrario, ¿debemos renunciar a la paz hasta que, por cualquier vía, hayamos logrado implantar un sistema sancionador estatal eficaz?

Estos interrogantes no son de respuesta fácil, ni son puramente teóricos, por cuanto derivan de la compleja relación que existe entre el derecho, las violencias y las guerras en nuestro país, la cual es de doble vía: el conflicto armado y la violencia alimentan la crisis de la administración de justicia, en la medida en que enfrentan a los jueces a grandes desafíos y a poderosas amenazas; pero a su vez, la ineficacia del aparato judicial, la impunidad, y la ausencia de mecanismos jurídicos adecuados para resolver los litigios estimulan la guerra y los enfrentamientos bélicos entre los colombianos.

¹ Este documento fue enriquecido gracias a trabajos y discusiones adelantadas por los autores con Catalina Botero, Juan Jaramillo e Iván Orozco. La responsabilidad por las tesis es sin embargo exclusiva de los autores.

Este trabajo busca entonces enfrentar ese nudo gordiano en la única forma como, desde Alejandro Magno, parece posible hacerlo: en vez de intentar desenredarlo, es necesario cortarlo. En efecto, quienes queremos construir una paz democrática en Colombia, debemos ser capaces de formular propuestas que permitan alcanzar simultáneamente la paz y una administración de justicia digna de un Estado de derecho, en vez de sacrificar alguno de esos propósitos en función de realizar el otro. La ruptura de ese nudo gordiano implica por ello un doble desafío: de un lado, explorar vías de reforma al aparato judicial que contribuyan a aclimatar la paz en Colombia, en vez de intensificar la guerra; y, de otro lado, es necesario abordar las negociaciones de paz o, en el peor de los escenarios, la continuación de los enfrentamientos bélicos, de manera tal que las estrategias militares o políticas fortalezcan, y no debiliten, la posibilidad de construir una justicia democrática.

Esas tareas no son fáciles: reconocemos explícitamente que es muy difícil avanzar en la consolidación de un Estado de derecho y de una justicia democrática en un contexto de guerra y de violencia intensa. De igual manera, y ése es el reverso de la moneda, es claro que los imperativos del derecho obstaculizan a veces las negociaciones de paz o la acción militar. Hay evidentes tensiones entre la razón política y la razón jurídica que conviene no ignorar sino que es necesario admitir explícitamente, si queremos formular propuestas realistas. El artículo comienza entonces (I) por unas breves reflexiones teóricas que muestran la complejidad del reto que los colombianos enfrentamos en este campo, para luego (II) estudiar la situación de la justicia colombiana, haciendo énfasis (III) en el problema de la llamada excepcionalidad jurídica, así como en la relación que se ha dado (IV) entre derecho y guerra en nuestro país. Este examen permitirá entonces (V) concluir esbozando algunas propuestas, que en manera alguna son fórmulas fáciles de poner en marcha; simplemente tratamos de indicar las líneas de reflexión y acción que parecen más prometedoras para avanzar en el camino de la paz y la justicia en Colombia.

ESTADO, PAZ, DERECHO y JUSTICIA:

¿PODREMOS CONSTRUIR TODO EL EDIFICIO AL MISMO TIEMPO?

El Estado moderno se define por su monopolio de la violencia: con ello busca evitar los peligros que, para la convivencia social, surgen de la multiplicación de poderes armados privados. El Estado pretende encarnar la paz y ser así la negación de la hipótesis hobbesiana de la guerra de todos contra todos. Una vez que esto ha ocurrido, los riesgos de ese monopolio de la violencia, en términos de opresión al individuo y a la sociedad, llevan a someter la coacción estatal a reglas que aseguren los derechos ciudadanos: el Estado deviene Estado de derecho. A los temores de Hobbes se suman entonces las enseñanzas de Locke y Montesquieu sobre el gobierno controlado, por lo cual las diversas formas de coacción estatal y de regulación pública de la conducta son diferenciadas y atribuidas a distintos órganos, por medio de la separación de poderes. Posteriormente, las presiones ciudadanas llevan a concluir que esas reglas reguladoras del poder político deben ser pública y democráticamente discutidas y consentidas por todos los eventuales afectados: el Estado de derecho pretende ser democrático, al buscar, con Rousseau, su fundamento en la voluntad popular. Finalmente, las desigualdades sociales profundas producidas por el capitalismo liberal, y los desafíos de los movimientos socialistas, generan una nueva tarea a esa organización política: ella debe asegurar una cierta equidad social y una satisfacción mínima de las necesidades

vitales de todos, para evitar no sólo que la pobreza afecte la posibilidad misma de llevar una vida digna sino, además, que la desigualdad económica se traduzca en formas de dependencia personal que atentan contra la libertad individual y desfiguran la participación política. La crítica socialista completa así con Rousseau, Hobbes y Locke la base ideológica —llena de tensiones— sobre la que se edifica el moderno Estado social y democrático de derecho, que recibió consagración jurídica en la Constitución de 1991, y en función del cual creemos que se debe pensar el problema de la paz y la administración de justicia en Colombia.

Ahora bien, en los modelos clásicos de desarrollo democrático, estos diversos componentes del Estado social son elaborados de manera sucesiva. Así, en Europa, los Estados, en tanto que monopolio de la coacción, son en general obra de las monarquías absolutas, que aseguran un cierto orden interno, al controlar a los poderes armados privados. Esa paz conquistada por el absolutismo permitirá entonces al liberalismo construir el gobierno limitado, precisamente, según ha insistido Iván Orozco, a partir de un olvido sistemático del problema de la guerra civil, que ya había sido resuelto por el régimen político anterior (Orozco y Gómez, 1997: 23 y ss). Luego, estos Estados de derecho, que al principio son bastante aristocráticos, incorporan la participación democrática, mediante la extensión del sufragio, y adquieren posteriormente un contenido social, con el intervencionismo y el reconocimiento de los derechos económicos.

Los regímenes constitucionales desarrollados europeos son entonces una especie de edificio de varios pisos, que fueron sucesivamente contruidos, y en siglos distintos, por el absolutismo, que cimentó la paz, el liberalismo, que controló la arbitrariedad estatal, los movimientos en favor del sufragio universal, que extendieron la participación ciudadana y democrática, y las luchas contra la pobreza y la desigualdad económica, que impulsaron el Estado social. Ahora bien, en el caso colombiano, el problema es que pareciera que debiéramos construir todo el edificio al mismo tiempo. Así, vivimos situaciones de agudo conflicto armado y de precariedad del monopolio estatal de la violencia, lo cual significa que Colombia enfrenta típicos problemas de construcción de Estado. Sin embargo, nuestro país debe abordar esos desafíos en un contexto muy distinto a aquel donde se desarrollaron las experiencias europeas de construcción nacional del Siglo XVI y siguientes (Orozco y Gómez, 1997; Uprimny, 1997). La cultura de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, la situaciones de pobreza e inequidad económica, así como las demandas de los movimientos sociales y democráticos, impiden —afortunadamente— que la construcción de un Estado nacional en Colombia se haga desconociendo los principios del Estado de derecho, bloqueando la participación democrática u olvidando la justicia social. Colombia debe alcanzar un orden público interno en un marco ideológico, normativo y social que hace que las fórmulas absolutistas sean hoy insostenibles, ilegítimas, e incluso contraproducentes en términos puramente pacificadores.

No nos queda otro camino. En Colombia, y contra todas las reglas de prudencia de la ingeniería, las distintas partes de esta compleja construcción constitucional que es el Estado social y democrático de derecho, deberán ser edificadas, no por etapas, sino en forma simultánea. Por difícil que sea, mientras seguimos trabajando para alcanzar la paz, esto es, mientras aún estamos simplemente poniendo los cimientos del edificio, debemos también perfeccionar los pisos superiores, esto es, impulsar la participación democrática y luchar por la justicia social. La esperanza es que la labor simultánea en los pisos

superiores refuerce, en vez de que debilite, los precarios cimientos de la construcción. Esta idea nuevamente se opone a todas las leyes de la física pero se encuentra razonablemente fundada en ciertas experiencias históricas, que muestran que en nuestra época, las paces duraderas se construyen por medio de la profundización, y no de la restricción, de la democracia. Además, la consolidación de aparatos judiciales democráticos y eficaces favorece la paz, en la medida en que eleva los costos del recurso a la violencia privada, mientras que estimula las soluciones institucionales pacíficas. A fines de este siglo, resulta entonces impensable políticamente e indeseable éticamente, una paz construida sobre la arbitrariedad estatal y el silenciamiento de las demandas democráticas y sociales de la población.

Sin embargo, postular que los distintos pisos del Estado social en Colombia deben ser contruidos simultáneamente no significa desconocer ingenuamente que la tarea es delicada y llena de tensiones. Por el contrario, la metáfora simplemente pretende resaltar las dificultades de la propuesta, en especial en el campo judicial. Como lo señala el epígrafe de Madison, que encabeza el artículo, todo diseño constitucional debe primero permitir que el gobierno controle a los gobernados, lo cual implicaría en nuestro caso conferir muy amplias facultades a las autoridades políticas y militares, y reducir por ende los controles judiciales, debido al contexto de guerra y de violencia en que vivimos; pero debemos al mismo tiempo controlar la arbitrariedad estatal, sobre todo si tenemos en cuenta la aguda crisis de derechos humanos que desde hace varios años padece Colombia, lo cual supone fortalecer las garantías judiciales, ya que en un Estado democrático de derecho, corresponde al poder judicial controlar la arbitrariedad estatal y garantizar, en forma imparcial, la observancia de las normas que configuran el pacto social. La impunidad o la ineficacia judicial significan entonces que la administración de justicia no es ya capaz de hacer cumplir esas reglas esenciales de convivencia, lo cual pone en cuestión la viabilidad misma de una sociedad democrática y estimula las salidas violentas a los conflictos. La tensión es pues evidente pues la lógica eficientista de la guerra y de la pacificación impulsa a minimizar el papel del derecho, o al menos a utilizarlo como un instrumento de confrontación bélica, mientras que los imperativos del Estado constitucional orientan la reflexión en sentido contrario.

En tal contexto, resulta necesario evaluar brevemente la situación concreta de la justicia colombiana y de su relación con el conflicto armado, con el fin de determinar si existen o no posibilidades específicas de formular estrategias para potenciar, al mismo tiempo, una justicia democrática y una paz viable.

LA JUSTICIA EN COLOMBIA: CRISIS PARCIAL, PROTAGONISMO, Y TENDENCIAS CONTRADICTORIAS

Un diagnóstico del aparato judicial no es fácil, pues la justicia en nuestro país combina rasgos paradójicos. Así, sin lugar a dudas Colombia tiene una crisis judicial profunda que no permite que el aparato de justicia satisfaga las demandas que al respecto tiene la población, ni regule verdaderamente la vida del país. Por ejemplo, y por citar únicamente uno de los problemas más debatidos, el nivel de impunidad en Colombia es supremamente elevado. En 1995, según cifras del Consejo Superior de la Judicatura, hubo aproximadamente tres millones y medio de delitos, de los cuales sólo fueron denunciados unos 720 mil y 670 llegaron a conocimiento de la Fiscalía. A los jueces pasaron unos 58.000 y hubo sanción

efectiva en unos 36.000 (Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas, 1996:16). Estas cifras coinciden con las de otros investigadores. Así, según Mauricio Rubio, de cada cien delitos cometidos en Colombia, sólo 31 son denunciados, de los cuáles se investigan diez, llegan a juicio tres, y únicamente hay condena en uno o dos casos (Rubio, 1997). A pesar de que existe una gran discusión metodológica sobre el significado de estos datos, algunos consideran que éstos implican que sólo uno por ciento de los delitos son sancionados efectivamente, lo cual equivale a una impunidad del 99%. Ahora bien, al anterior porcentaje se le puede cuestionar que dramatiza la impunidad colombiana, pues da de una criminalidad oculta —detectada por medio de encuestas— que es no sólo bastante conjetural sino que, además, es bastante alta en muchos países, que tendrían entonces también graves situaciones de impunidad. Por ello, lo que parece verdaderamente más preocupante del caso colombiano es que prácticamente 9 de cada 10 casos que llegan a la Fiscalía no superan la investigación. Es cierto que en algunos casos es razonable que no se adelante todo el proceso hasta la sentencia, por ejemplo, porque se logre la conciliación en casos de delitos querellables, o porque verdaderamente se pruebe que la denuncia fue totalmente infundada y que el hecho punible no existió. Con todo, las cifras sugieren que, a nivel general, la investigación criminal sigue siendo muy precaria en Colombia, a pesar de la introducción de la Fiscalía, pues la mayor parte de los delitos no llegan a juicio y muchos ni siquiera son investigados formalmente por el aparato judicial.

Esta crisis judicial puede alimentar la violencia y el conflicto armado, no sólo por la ausencia de espacios institucionales para la resolución de los conflictos sino también debido a la disminución del costo que implica para un actor el recurso a la fuerza. En efecto, la impunidad se ha traducido en una reducción importante de la probabilidad de que una persona sea sancionada por cometer un ilícito, pues los delitos, y en particular los homicidios, han aumentado mientras que el número de sindicados, acusados y condenados ha disminuido relativamente. El sistema penal se ha mostrado entonces cada vez más incapaz de penalizar a los responsables de los diversos ilícitos, variable que es central para explicar el incremento de la violencia en el país, conforme a interpretaciones de la criminalidad basadas en el individualismo metodológico. En efecto, según tales enfoques, la decisión de cometer un hecho violento penalmente sancionado no es siempre irracional sino que resulta de una comparación que hace el individuo entre los beneficios potenciales del delito y los costos asociados al mismo, que son en esencia el monto de la pena y sobre todo la probabilidad de que ésta sea efectivamente aplicada². Ahora bien, según Fernando Gaitán, la probabilidad de que alguien en 1990 fuese acusado por un delito era de 3,2% y la de que fuera condenado de 2,6% (Gaitán, 1995: 328 y ss.). Mauricio Rubio llega a resultados similares pues concluye que la probabilidad de que un delito cualquiera sea condenado aumentó del 10% a cerca del 20% en la década del sesenta pero luego descendió bruscamente al 5% en el 71 y desde entonces ha venido bajando de manera continua (Rubio, 1997).

A pesar de las anteriores dificultades del aparato judicial, nunca había habido tanto protagonismo judicial como en los últimos años; en muy pocas fases de la historia colombiana los jueces han tenido tanta incidencia en los asuntos políticos y públicos. Así, una de las características centrales de la crisis política durante el gobierno Samper fue su muy alta judicialización, debido a la importancia que tuvieron los procesos, las decisiones

² Sobre estos enfoques, ver, entre otros: Cooter (1989) y Cooter y Ulen (1988).

jurídicas y el propio lenguaje judicial en el desarrollo de los acontecimientos, en especial debido a la acción de la Fiscalía General de la Nación y de la Corte Suprema (Uprimny, 1996: 99 y ss.). Igualmente, después de la expedición de la Constitución de 1991, el muy activo control ejercido por la Corte Constitucional ha puesto a este tribunal, en muchas ocasiones, en el centro de los debates políticos. Es más, en varias oportunidades sus críticos han acusado a los jueces constitucionales de querer colegislar y cogobernar, debido a lo que es visto como un excesivo activismo de este tribunal.

Es cierto que el anterior fenómeno no es exclusivo de Colombia; en muchos otros países se combinan las enormes deficiencias del aparato judicial y su gran protagonismo (De Sousa Santos, *et al.*, 1995); es más, muchos analistas consideran que las primeras se cubren con el segundo, esto es, las deficiencias funcionales del aparato judicial son en cierta medida compensadas por una intervención excepcional de los jueces en los grandes debates políticos. Protagonismo político de un lado y deficiencias funcionales del otro se encuentran entonces conectados: mientras la justicia no resuelva sus problemas funcionales y adquiera fortaleza y capacidad mediante el logro de sus compromisos sociales naturales, su intervención en los grandes debates políticos puede ser el pretexto para una desviación de objetivos y para un debilitamiento aún mayor de sus cometidos. Con todo, en Colombia esta combinación adquiere una particular intensidad.

En segundo término, las deficiencias del aparato judicial en nuestro país no se dan de la misma manera en todos los campos. Este punto es evidente, pero conviene insistir en él, para evitar tener una visión apocalíptica de la situación de la justicia colombiana. Es más, ha habido avances indudables en algunos aspectos. Así, la introducción de la Fiscalía General, si bien no ha mejorado globalmente los indicadores de la justicia penal, como ya lo indicamos, sin embargo ha tenido resultados satisfactorios en algunos campos, pues ha fortalecido la capacidad investigativa del Estado sobre la corrupción política y la actividad de las organizaciones criminales, investigaciones que no podían hacer los jueces instructores aislados que existían en el anterior sistema procesal. La tutela, a su vez, implicó un avance en la protección de los derechos fundamentales puesto que permitió que las personas encontraran una respuesta institucional ágil para solucionar conflictos que antes carecían de vías jurídicas adecuadas. Sin embargo las deficiencias permanecen en otros aspectos, como es el caso de las demandas de justicia penal y civil de los sectores populares, o “litigios de pequeñas causas”, que siguen sin tener ningún cauce institucional adecuado, y estimulan entonces muchas formas de violencia cotidiana.

Un tercer elemento importante es que no es posible encontrar una orientación política clara de la evolución del aparato judicial en las últimas décadas, ya que las reformas combinan elementos muy democráticos con rasgos muy autoritarios. Es decir, no ha habido una transformación de la justicia en un sentido puramente democrático o autoritario ya que su evolución parece resultar más bien de una combinación de ambos elementos. Así, Colombia tiene, a nivel mundial incluso, una de las justicias con mayor independencia orgánica, lo que se refleja, por ejemplo, en la existencia de fiscales que son autónomos frente al poder ejecutivo, que es algo bastante extraño y positivo. Igualmente, los órganos políticos, en especial el Ejecutivo, tienen relativamente poca injerencia en la composición del aparato judicial, pues carecen de la capacidad de nombrar directamente jueces. La justicia colombiana ha tomado también decisiones bastante avanzadas en materia de control de los estados de excepción. Así, Colombia es uno de los pocos países que cuenta con un control judicial a las declaratorias de dichos

estados, lo cual ha permitido que, en tiempos recientes, la Corte Constitucional evite que haya **un** abuso gubernamental de las facultades de excepción. Además, muchas sentencias en materia de protección constitucional de los derechos fundamentales representan posiciones progresistas en este campo, no sólo en América Latina sino incluso a nivel mundial. Tal es el caso de las decisiones de la Corte Constitucional sobre la legitimidad de la eutanasia voluntaria solicitada por enfermos terminales (C-239 de 1997), la despenalización del consumo de drogas (C-221 de 1994), la protección de los derechos de los docentes homosexuales (C-481 de 1998), el respeto al multiculturalismo (SU-51 O de 1998), la limitación a la obediencia debida de los militares en casos de graves violaciones a los derechos humanos (C-578 de 1995), etc. Pero simultáneamente, el aumento de penas, la preservación del fuero militar y el desarrollo de justicias de excepción, con muy fuertes restricciones al debido proceso, muestra la faceta autoritaria de las recientes transformaciones de la administración de justicia. El ejemplo más claro es la llamada justicia regional o “justicia sin rostro”, en donde se admiten los jueces y los testigos secretos, lo cual es contrario a principio elementales del Estado de derecho.

Estos rasgos de la justicia colombiana —protagonismo de los jueces, precariedad funcional, y una cierta combinación de autoritarismo y defensa judicial de los derechos fundamentales— no son casuales, sino que se articulan a algunas características del Estado y la sociedad colombianas. Así, como lo vimos, Colombia tiene todavía problemas de construcción de Estado al estilo de Hobbes —Estado Leviatán—, lo cual explica ciertos componentes muy autoritarios de las actuales reformas, como la justicia sin rostro, por medio de la cual el Estado pretende adquirir, casi a toda costa, el monopolio de la coacción, en un contexto de legitimidad institucional bastante precaria. Este autoritarismo tiende a intensificarse si tenemos en cuenta que, debido a la situación de violencia y a la presencia de poderosos actores armados, la justicia colombiana ha sido sometida a una violencia intensa. Así, entre 1979 y 1991 unos 290 funcionarios judiciales fueron asesinados. Esta agresión física contra los funcionarios judiciales, desplegada por narcotraficantes y paramilitares y en menor medida pero de manera creciente por las guerrillas³, afectó sin lugar a dudas el funcionamiento del aparato judicial y su capacidad para llevar a buen término ciertas investigaciones, importantes. Esto, sumado al efecto corruptor de los enormes capitales movilizados por el tráfico de drogas, no sólo desestabilizó aún más el poder judicial sino que parece sustentar, según algunos, la pertinencia de ciertas figuras procesales —como la reserva de identidad de jueces y testigos— con el fin de proteger a la justicia contra las amenazas. Sin embargo, de otro lado, en nuestro país también se articula un proyecto de construcción de ciudadanía a partir de los derechos fundamentales, de conformidad con valores propios de los Estados constitucionales más sólidos. Estas lógicas en conflicto —pacificación autoritaria y proyecto de ciudadanía— tienen una incidencia directa en la justicia y explican tanto la tendencia a la sobrecriminalización y restricción de garantías, como a la despenalización y constitucionalización de derechos; sin duda una contradictoria evolución de la justicia durante los últimos años.

De otro lado, estas transformaciones ocurren en un período en el cual la porosidad de los sistemas jurídicos nacionales a las influencias internacionales es mayor debido al impacto de la globalización en el derecho. En el caso colombiano, esas influencias internacionales son más importantes pues la presencia del narcotráfico ha debilitado la

³ Sobre los autores de la violencia contra jueces y abogados, ver Comisión Andina de Juristas (1992).

posibilidad de formular estrategias de largo aliento en materia judicial, lo cual explica, entre otras cosas, que la política colombiana frente a ese fenómeno haya sido durante mucho tiempo muy errática pues ha fluctuado entre la represión acentuada y la búsqueda de acuerdos poco transparentes con los empresarios de drogas ilícitas. Por consiguiente, la tensión entre la construcción autoritaria de la paz y la legitimación democrática por medio de los derechos humanos se realiza en un contexto en el que la globalización creciente, tanto económica como jurídica, erosiona aún más el margen de maniobra del Estado colombiano. Por ello los procesos de constitucionalización de los derechos sociales, necesarios para ampliar la base de respaldo ciudadano a la institucionalidad que se pretende construir, se acompañan de políticas económicas de corte neoliberal destinadas a fortalecer la competitividad internacional del país. Esto explica que a la justicia, y en especial a la jurisdicción constitucional, se le permita una cierta dosis de generosidad judicial en la protección de ciertos derechos, a fin de asegurar una cierta fuerza simbólica y normativa del orden constitucional, pero siempre y cuando no se lleguen a afectar equilibrios macroeconómicos básicos.

En tercer término, este protagonismo judicial se desarrolla en un contexto de desencanto de los colombianos frente a la política, que ha llevado a ciertos sectores sociales a esperar, y a veces a exigir, del poder judicial respuestas a problemas que en principio deberían ser debatidos y solucionados en las esferas políticas, gracias a la movilización ciudadana. Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país. En efecto, a nivel internacional se ha sostenido que la crisis de las formas de representación y de la política en general son factores que han incidido profundamente en el protagonismo actual de los jueces. Así, la extensión —o tal vez mayor visibilidad— de la corrupción pone a los jueces en el centro del panorama político, ya sea por su permeabilidad a la propia corrupción, ya sea por su actividad en contra de ella, que no sólo los ha enfrentado a los poderes políticos sino que ha convertido a ciertos fiscales o jueces en personajes de gran notoriedad pública y respaldo ciudadano. Igualmente, en el campo social, algunos sectores de la judicatura se han comprometido en la defensa de los derechos ciudadanos, lo cual ha hecho que el aparato judicial, que no tiene origen popular, sea a veces percibido como más democrático que los órganos políticos elegidos por voto, con lo cual ha operado un cierto desplazamiento, bastante paradójico, de la legitimidad democrática del sistema político al sistema judicial (De Sousa Santos, *et al.*, 1995).

En el caso colombiano, la debilidad de los mecanismos de representación política es más profunda, por lo cual es mayor la tentación de sustituir la política por la acción judicial. No es este el espacio para presentar sistemáticamente ese fenómeno, que ha sido ampliamente analizado por otros autores. Bástenos indicar que el Frente Nacional implicó una profunda despolitización de la vida colombiana, de suerte que la dinámica electoral empezó a ser dominada por una lógica de clientela. Esto no sólo fragmentó aún más a los partidos tradicionales sino que además acentuó la disociación entre la política y la sociedad, por lo cual el sistema político —dominado por el clientelismo— se mostró cada vez con menos capacidad para mediar democráticamente los conflictos entre los colombianos. Todo ello se tradujo en un profundo desprestigio del Congreso y de la llamada clase política. En tal contexto, ciertas formas de activismo judicial, que podrían ser consideradas exageradas o criticadas por el movimiento democrático en otros países, adquieren una cierta legitimidad en Colombia, debido a la profundidad de la desmovilización ciudadana en el país.

UNA JUSTICIA DOBLEMENTE EXCEPCIONAL

Todos los anteriores factores se articulan a su vez en un fenómeno de gran importancia en la historia jurídica y política colombiana, a saber, el predominio de la excepcionalidad jurídica. En efecto, en los años sesenta, y mientras la mayoría de los países latinoamericanos caían en dictaduras, Colombia mantuvo un gobierno civil y un Estado de derecho; sin embargo, este régimen constitucional era particular, ya que se fundó en el recurso permanente al estado de excepción, por medio del cual se restringían los derechos constitucionales y se transferían facultades legislativas al Gobierno. Por ello, si se suman los períodos bajo los cuales el país ha permanecido en estado de excepción durante la segunda mitad de este siglo, resultan 36 años, de los 48 transcurridos hasta el momento, esto es, más de dos terceras partes del tiempo. Durante más de veinte años, ello se hizo trasladando a la justicia penal militar el juzgamiento de civiles en múltiples casos, desde mayo de 1965, cuando se restableció esa costumbre, hasta marzo de 1987, cuando la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional. Los delitos que se pusieron en conocimiento de los militares fueron disímiles, de suerte que los consejos de guerra conocieron de un gran número de conductas. Para finales de los años 70 cerca del 30% de los tipos del Código Penal eran de competencia de los jueces militares⁴. Luego, a partir de 1987, el Gobierno buscó, por medio de decretos de estado de sitio, llenar el vacío creado por la declaratoria de inconstitucionalidad de la justicia militar, y creó la llamada jurisdicción de orden público, a la cual se le atribuyó progresivamente el conocimiento de los delitos políticos, el terrorismo y el narcotráfico, que eran considerados los principales desafíos a ser enfrentados.

Además, los procesos adelantados ante esta jurisdicción se han caracterizado por una fuerte restricción de las garantías procesales, similar a la de la justicia castrense. Por ejemplo, las personas podían estar detenidas de manera indefinida, pues las dos únicas causales de excarcelación eran el cumplimiento de la pena o ser mayor de 70 años. Además el gobierno autorizó la creación de los llamados jueces y testigos secretos o de identidad reservada, a fin de protegerlos de amenazas y atentados. Todas estas reformas son producto de decretos de estado de sitio, los cuales fueron convertidos en legislación permanente gracias a las facultades transitorias derivadas de la Constituyente. A su vez, en las sentencias C-053/1993, C-093/93 y C-150/93, la Corte Constitucional declaró ajustados a la Carta la mayor parte de estos mecanismos, aun cuando introdujo algunas limitaciones de importancia.

De esta manera, la evolución del aparato judicial colombiano ha estado afectada por algo que podríamos denominar una “doble excepcionalidad”, es decir, por medio de medidas de excepción, esto es, provenientes del estado de sitio o de otras instituciones de emergencia, se hacen excepciones a las garantías constitucionales para enfrentar, por medio de la justicia, que adquiere entonces un fuerte contenido bélico, ciertos conflictos sociales. Esto quiere decir que las reformas judiciales, en lugar de ser tramitadas después de un amplio debate democrático, y con el fin de desarrollar garantías constitucionales, han sido establecidas por medidas de estado de sitio principalmente, para enfrentar desafíos coyunturales. Esas normas luego son regularizadas y convertidas en legislación permanente.

⁴ Una descripción detallada de esta evolución puede consultarse en Gallón (1979). Igualmente ver García (1997).

Esta excepcionalidad, si bien no es el único elemento que explica los problemas de la justicia colombiana, articula muchos de los factores que alimentan su crisis, y al mismo tiempo su protagonismo, por cuanto esa excepcional justicia de excepción tiene varios inconvenientes para la construcción de la paz y la democracia en nuestro país.

El primer problema es que ha conducido a una enorme inflación normativa, ya que permanentemente se ha recurrido a múltiples medidas excepcionales para enfrentar disímiles desafíos. La producción normativa ha aumentado enormemente con enormes costos en la seguridad jurídica y en la protección de los derechos de los derechos individuales, pues ha tendido a desarrollarse un derecho penal de enemigo y una cultura de la excepción, con un fuerte contenido bélico⁵.

Un segundo obstáculo es que ha habido una hipertrofia de lo penal, es decir, se ha intentado resolver los diferentes problemas por la vía de lo penal y específicamente, por lo penal de excepción. Esto tiene un doble efecto perverso: por un lado, se genera un desfase muy grande entre la oferta y la demanda de justicia porque el Estado centraliza las respuestas judiciales frente a determinados problemas de orden público que se consideran los más importantes mientras, se banaliza el conjunto de la justicia ordinaria. Por otro lado, este énfasis en lo excepcional y lo penal, que se puede medir cuantitativamente, obstaculiza el acceso a la resolución de conflictos en otras áreas, y por lo tanto produce efectos graves, porque al no existir espacios institucionales para tramitar esos conflictos, en algunos casos éstos se resuelven de manera violenta.

Un tercer problema de la tendencia a la excepcionalidad es que ha habido una falta de seguimiento de las políticas judiciales y de evaluación de sus efectos. Un ejemplo es lo que sucedió en los últimos años en relación con los llamados delitos callejeros; así, en 1995, el Gobierno del presidente Samper recurrió a la Conmoción Interior para aumentar las penas de estos delitos y agilizar los procesos, con el fin de obtener condenas rápidas. Esas medidas fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, pero el Gobierno impulsó su rápida aprobación, prácticamente sin ningún debate, por el Congreso⁶. Ahora bien, era previsible que esas medidas iban a provocar un aumento considerable de la población carcelaria, como efectivamente ocurrió, lo cual generó, en pocos meses, una de las crisis penitenciarias más graves en el país en los últimos 30 años. Pero esa consecuencia, que era claramente previsible, no fue evaluada. El resultado: tres años después, y luego de varios motines en las prisiones, el Congreso, con el apoyo gubernamental, se vio prácticamente obligado a expedir una ley llamada de “alternatividad penal”, la cual permite la excarcelación de los responsables de esos mismos delitos⁷.

La excepcionalidad jurídica articula e intensifica entonces muchos de los problemas que padece el aparato judicial e incluso explica algunos de sus protagonismos. En otras palabras, la excepcionalidad favorece la intervención protagónica de los jueces en asuntos

⁵ Sobre este derecho penal de enemigo y la cultura de la excepción, ver infra IV, en donde estudiamos la relación de la justicia con la guerra. Para una evaluación de los estados de excepción en los derechos humanos, ver, Gallón (1984). Para un análisis del impacto negativo de la inestabilidad normativa en la eficacia de la justicia, ver Rubio (1995: 61 y ss.)

⁶ La Conmoción Interior fue declarada por el decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, que fue retirado del ordenamiento por la sentencia C-466 del 18 de octubre de 1995 de la Corte Constitucional. Sin embargo, esos incrementos punitivos fueron aprobados por el Congreso por medio de la Ley 228 sancionada el 21 de diciembre de 1995.

⁷ Se trata de la Ley 415 del 19 de enero de 1997, que amplía los subrogados penales.

particularmente sensibles a la opinión pública, como la corrupción política o las decisiones de constitucionalidad, pero sin que mejore globalmente la capacidad de la justicia para responder a las demandas ciudadanas cotidianas. Además, esta excepcionalidad no es extraña, sino que parece articularse estratégicamente a la importancia que han tenido el reformismo y la generosidad constitucional en la legitimación del régimen político colombiano. En efecto, desde los años ochenta, el país enfrenta una profunda crisis de gobernabilidad. Para responder a ella, en ciertos momentos, se han privilegiado las políticas de control autoritario del orden público, por medio de amplias concesiones de facultades a los militares y fuertes restricciones a los derechos constitucionales, mientras que en otras ocasiones se han intentado procesos de apertura política, muchas veces en el marco de procesos de negociación con algunos de los grupos insurgentes, que se han traducido en la promulgación de normas avanzadas en materia de incorporación de derechos humanos, reconocimiento del pluralismo y estímulo a la participación ciudadana y a la descentralización. Sin embargo, a pesar de esos intentos de apertura política y reinstitucionalización, en especial mediante los procesos de paz y la Asamblea Constituyente de 1991, el Estado colombiano sigue presentando una legitimidad precaria y una gran fragmentación institucional.

Esto explica la dificultad para que puedan existir políticas judiciales de largo plazo, que sean fruto de acuerdos sociales mayoritarios. En efecto, no sólo las instituciones carecen de credibilidad entre los ciudadanos sino que, además, los propios aparatos estatales tienden a actuar de manera descoordinada, con lo cual las políticas carecen de coherencia. Y eso sucede no sólo por eventuales conflictos entre las distintas ramas del poder, que no sólo son inevitables sino que incluso son positivos en una democracia, sino también por la desarticulación entre instancias estatales que deberían actuar en forma conjunta y evaluar los posibles efectos de una medida sobre otros componentes del sistema judicial. En tal contexto, los gobiernos han tenido dificultad para obtener consenso para sus políticas judiciales, no sólo en la sociedad sino dentro del propio Estado, por lo cual la tentación ha sido grande de sustituir el debate democrático por una rápida declaratoria de estado de emergencia que le permita legislar en la materia. Pero al hacerlo, no se evalúan en general los eventuales efectos de tales medidas, con lo cual aumenta la descoordinación y por ende se incrementa la fragmentación estatal y la crisis de legitimidad.

La excepcionalidad jurídica se encuentra entonces íntimamente ligada a configuraciones específicas del régimen político colombiano, en el cual concurren dos fenómenos concomitantes que se fortalecen recíprocamente. El primero de ellos es el siguiente: los gobiernos —al no tener respaldo de partidos políticos con apoyo popular amplio— carecen de la capacidad de maniobra política suficiente, del poder hegemónico necesario para hacer frente a los múltiples fenómenos de violencia social e institucional que vive el país. El segundo fenómeno es éste: existe una tendencia institucional que consiste en resolver los problemas de orden público por mecanismos meramente normativos de tipo penal o procedimental; las demandas populares de seguridad ciudadana son respondidas por los gobiernos casi de manera exclusiva, mediante la expedición de normas penales. Se presenta, entonces, un cambio de escala en la respuesta institucional⁸: a las necesidades políticas propias de un contrato social que incluya los

⁸ La Conmoción Interior fue declarada por el decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, que fue retirado del ordenamiento por la sentencia C-466 del 18 de octubre de 1995 de la Corte Constitucional. Sin embargo, esos incrementos punitivos fueron aprobados por el Congreso por medio de la Ley 228 sancionada el 21 de diciembre de 1995.

actores armados —guerrilla, paramilitares, bandas, mafias, etc.— se responde con soluciones jurídicas o simplemente procedimentales que introducen modificaciones en los delitos y en las competencias.

Las circunstancias descritas anteriormente crean y reproducen la violencia que el Estado mismo intenta controlar. El aumento de la ineficacia del Estado no sólo determina un aumento de la violencia producida por los actores sociales armados que se valen de la debilidad del Estado para actuar; también ocasionan un aumento de las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y los organismos de seguridad del Estado, los cuales deciden actuar por fuera de la constitución y de la ley ante la ineficacia de sus actuaciones legales. En Colombia el Estado se des-institucionaliza y se involucra en una guerra pre-contractual de todos contra todos.

En esta confrontación armada la violencia contra la población tiene un origen difuso e incierto del cual se valen todos los grupos armados. La población civil se encuentra en medio de varios fuegos, cada uno de los cuales aprovecha la confusión para actuar con impunidad. Este tipo de violencia tiene el efecto de desarticular los intentos de movilización social. Mientras en los regímenes militares de otros países de América Latina la presencia más o menos latente del enemigo social facilitaba la unión civil e incluso las acciones heroicas, en Colombia la presencia de varios y confusos enemigos —sociales e institucionales— disuade los intentos de movilización social y reduce las prácticas sociales a la estrategia individual del “sálvese quien pueda”, lo cual es causa y efecto a la vez de la des legitimación del sistema. Así se completa el círculo vicioso: crisis de la actividad política —debilidad institucional—, régimen de excepción —guerra sucia, violaciones a los derechos humanos—, desinstitucionalización, fragmentación del Estado y crisis de la justicia —anomia y heterogeneidad social— y crisis de la actividad política.

Todo esto se desarrolla en un contexto de conflicto armado, en el cual el derecho colombiano adquiere dinámicas particulares que conviene examinar brevemente.

JUSTICIA Y GUERRA

En Colombia, la relación del derecho con la guerra interna es compleja pues responde a di versas lógicas y al aparato judicial se le han adscrito diversas tareas frente al conflicto armado. Así, de un lado, los dispositivos judiciales han sido vistos en ocasiones como prolongaciones del conflicto armado, esto es, en ciertos aspectos la justicia ha sido un instrumento de guerra por medio del cual el Estado ha querido consolidar judicialmente sus triunfos bélicos, ya sea por medio de la progresiva estructuración de una jurisdicción de excepción, o con una fuerte restricción de las garantías procesales, como ya lo mostramos. A su vez, la introducción de la Fiscalía General confiere características particulares a esta justicia especial, ya que ésta no depende del Gobierno. Esta autonomía judicial relativa de la Fiscalía evita pensar que su diseño responde a los clásicos derechos penales de enemigo, por lo cual la justicia sin rostro no es una simple reproducción de la justicia penal militar o de las justicias políticas de otros países, pues los fiscales no están obligados a responder a las instrucciones del Ejecutivo. Esto no quiere decir que en determinados momentos no pueda existir una importante influencia del Gobierno sobre el órgano investigador, pues el Presidente tiene una gran injerencia en la selección del Fiscal General, quien es elegido por la Corte Suprema de una terna

presidencial. Sin embargo, una vez elegido, el Fiscal es autónomo por un período de cuatro años, pues no puede ser removido por el Gobierno. Esto tiene notables consecuencias no sólo sobre la investigación criminal en sentido estricto sino sobre el proceso político en su conjunto, ya que la Fiscalía puede priorizar sus investigaciones y diseñar entonces su propia agenda de política criminal, la cual, como bien lo ha mostrado el llamado proceso 8.000, puede ser muy distinta de la agenda gubernamental. Esto puede además implicar una diversa manera de enfrentar el problema de la sanción a los alzados en armas.

De otro lado, otras herramientas han sido diseñadas como instancias de control y sanción a los eventuales desafueros de los agentes estatales en el desarrollo mismo del conflicto bélico. La justicia es entonces en estos casos un mecanismo de control a la guerra.

En tercer término, el aparato judicial ha debido establecer reparaciones en algunos casos de violaciones a los derechos humanos desarrollados en las operaciones de contrainsurgencia. Así, la jurisdicción contencioso administrativa ha efectuado millonarias condenas contra el Estado por estos casos, ya sea porque los tribunales administrativos y el Consejo de Estado han comprobado atropellos por miembros de la Fuerza Pública, o ya sea porque se ha considerado que el Estado fue incapaz de brindar a determinados ciudadanos la seguridad que le correspondía. Igualmente, a nivel internacional, ha habido condenas contra el Estado colombiano por violaciones de derechos humanos asociadas con el conflicto armado. Por ejemplo, la Comisión Interamericana ha expedido numerosas resoluciones en contra del Estado colombiano y la Corte Interamericana también condenó a Colombia por la desaparición de dos colombianos. En todos estos casos se ha ordenado además la correspondiente indemnización a las víctimas.

En cuarto término, como consecuencia de los procesos de negociación, se han diseñado también herramientas judiciales de reconciliación que permitan la salida de la guerra, como las amnistías, los indultos y otros beneficios jurídicos para la reincorporación a la vida civil y políticas de los alzados en armas. Igualmente, dentro del marco de tales procesos, el Estado ha realizado reformas normativas destinadas a ampliar el reconocimiento de derechos humanos o a profundizar los mecanismos de participación democrática, tal y como ocurrió con el proceso constituyente de 1991.

Finalmente, ciertos enfoques y estrategias tienden a fundarse en una oposición entre guerra y derecho, manifestada en la idea según la cual la debilidad del aparato judicial sería una de las fuentes básicas del conflicto armado, por lo cual su fortalecimiento sería una suerte de sustituto a la guerra y a la violencia, en la medida en que generaría espacios institucionales para tramitar y resolver pacíficamente los conflictos sociales, lo cual debería reducir las motivaciones de los agentes para prolongar el conflicto armado.

El aparato judicial y el derecho, en el contexto del conflicto armado, han desarrollado entonces diversas tareas, como sancionar a los alzados en armas, proteger los derechos humanos de la población, reparar a las víctimas, judicializar la negociación con los actores armados y simbolizar las reformas derivadas de estos procesos y, finalmente, canalizar institucionalmente la solución de los conflictos a fin de quitar piso a la dinámica de la confrontación armada. La justicia ha sido entonces al mismo tiempo una continuación de la guerra, un control a la guerra y a los daños que ésta ocasiona, un

sustento para la negociación de la guerra y un sustituto a la misma. Por todo ello es muy difícil establecer una relación unilateral entre el aparato judicial y el conflicto armado; sin embargo, precisamente debido a esa tendencia a la excepcionalidad jurídica y política que ha vivido Colombia en los últimos años, no es ninguna sorpresa que en la relación conflicto armado-derecho, el Estado haya dado un predominio al papel de la justicia como un simple puntal más de las operaciones bélicas, con los efectos negativos que ya señalamos. El control judicial a los desafueros de la guerra ha sido muy precario, debido en gran parte a la existencia del fuero militar y a las resistencias del estamento castrense a las investigaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría. Por su parte, las condenas del Consejo de Estado en materia de violaciones a los derechos humanos ligadas a la guerra se han vuelto una especie de costos internalizados en las operaciones bélicas y no tienen ningún efecto disuasivo sobre los eventuales atropellos.

Todo lo anterior tiende a desarrollar un círculo vicioso entre excepcionalidad política y jurídica, y guerra. Así, la presencia del conflicto armado es invocada para justificar una utilización permanente de instrumentos de excepción, mientras que esa excepcionalidad es también invocada como justificación de la persistencia del conflicto armado. De esa manera, el uso reiterado de los instrumentos de excepción ha configurado un derecho penal marcado por el conflicto armado: la idea liberal del delincuente, con sus connotaciones garantistas ha ido perdiendo terreno frente a la idea bélica del enemigo, con sus implicaciones eficientistas. La normalización de la excepción constitucional ha difundido una cultura de la excepción que ha afectado de manera grave el sustrato psicológico necesario para obtener la obediencia al derecho y el respeto de la autoridad estatal. Esta afectación tiene dos caras: una institucional y otra social.

En cuanto a la cara institucional, las fuerzas armadas y los organismos de seguridad del Estado durante la década de los setenta y principios de los ochenta obtuvieron prerrogativas propias de un régimen militar, lo cual les eximió de los costos políticos del ejercicio directo del poder. Desde mediados de la década de los ochenta, y sobre todo desde la constitución de 1991, estas prerrogativas se han limitado drásticamente. Sin embargo la violencia y la desprotección de los derechos se han agravado.

Esto se debe, en parte, al hecho de que las reformas democráticas introducidas han sido percibidas por algunos militares y funcionarios del Estado como obstáculos interpuestos en la estrategia militar y, por este motivo, han preferido abandonar el manejo legal del orden público, con todas las implicaciones en materia de violaciones a los derechos humanos que de allí se derivan. De la cultura de la excepción se ha saltado a la cultura de la guerra sucia sin regresar a la legalidad. Este comportamiento pone en evidencia la estrechez del espacio que hay entre la presencia bélica o meramente policiva del Estado y su ausencia; de la misma manera como, en los hechos, es estrecha la distancia entre el derecho penal de excepción y la caída en el abismo del no-derecho.

Por esto, en Colombia se asiste a un proceso de fragmentación y deterioro institucional que de manera paulatina se desplaza desde una situación en la cual predominaba la anormalidad constitucional, como resultado de la cuasi-permanencia del estado de excepción —hasta mediados de los años ochenta— hacia la proliferación incontrolada —y en ocasiones auspiciada oficialmente— de grupos armados que proclaman su intención

de substituir al Estado en su función de administrar justicia⁹. Todo ello en medio de la declarada apropiación gubernamental —desde el gobierno del presidente Barco— del discurso por la defensa de los derechos humanos, lo cual entorpece, por decir lo menos, el impacto de las denuncias hechas desde la sociedad por ONG's y militantes de derechos humanos.

La cultura de la excepción ha contado mucho en este rechazo del derecho: los funcionarios del Estado en Colombia, y de manera especial aquellos que tienen a su cargo la tarea de mantener el orden público, con frecuencia perciben el derecho como una herramienta adicional de la guerra y no como un límite inherente a las acciones bélicas emprendidas por el Estado. En Colombia es frecuente que los funcionarios —no sólo los particulares— instrumentalicen el derecho, esto es, sólo lo cumplan en ciertas circunstancias, cuando consideran que las condiciones fácticas lo permiten.

Esta cultura no ha sido menos nefasta en relación con los particulares. La instrumentalización del derecho por causas personales, sociales, políticas, etc., es algo corriente en todos los ámbitos de la vida nacional, desde la manera de conducir vehículos en las grandes ciudades, hasta la conformación de grupos armados, pasando por los negocios, la vida familiar, el deporte, etc. Esto es especialmente grave cuando los particulares están dispuestos a tomar colectivamente las armas para imponer justicia, que es lo que sucede con la guerrilla y los grupos de autodefensa. Las agrupaciones civiles de defensa armada, denominadas “Convivir” y creadas por el gobierno, tienen por efecto la confusión de la distinción entre el combatiente y el civil y por esta vía entre el derecho y la guerra.

La guerrilla, los paramilitares y las milicias operan —y obtienen su poder— en la frontera que existe entre la ausencia de un poder legítimo y la necesidad de un orden que imponga una cierta paz social. Esta frontera determina un tipo de justicia efímera, sometida a los vaivenes de la lucha armada y a las exigencias de la guerra. De esta manera, la órbita de incidencia social del Estado se reduce a ciertos ámbitos espaciales y temporales, cercados por grupos armados que imponen una suerte de fascismo social paraestatal, frente a los cuales el Estado tiene una capacidad reguladora muy precaria.

¿UNA JUSTICIA PARA LA PAZ y UNA PAZ PARA LA JUSTICIA?

Un obvio interrogante surge del anterior examen: teniendo en cuenta la complejidad de la situación de la justicia y la intensidad de la violencia y del conflicto armado colombianos, ¿es posible formular estrategias que permitan avanzar simultáneamente en la paz y en la construcción de una administración de justicia democrática? En otras palabras, ¿es factible en este campo construir al mismo tiempo los distintos pisos del edificio del Estado social de derecho, tal y como lo propusimos al inicio de este artículo?

⁹ Numerosos informes de derechos humanos, tanto de organismos no gubernamentales (Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Inter-Church Committee On Human Rights in Latin America, Comisión Colombiana de Juristas o CINEP) como de instancias internacionales (Comisión Interamericana y Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) han documentado la acción de los grupos paramilitares y las complicidades estatales en este campo. Entre los últimos, ver Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1998), párrafos 86 y ss.

Según nuestro parecer, conviene admitir que no existen respuestas fáciles a este interrogante, por lo cual es necesario dejar de lado las soluciones simplistas. Es más, tal vez sea saludable tener una cierta dosis de escepticismo sobre la capacidad que puedan tener el derecho y las reformas judiciales para jalonar, en forma decisiva, la conquista de la paz en Colombia.

Este sano escepticismo deriva de la relación que existe entre el conflicto social y la administración de justicia, la cual es mucho más sutil y compleja de lo que ciertos estudios dejan entrever. Así, cada sociedad posee múltiples mecanismos para resolver los conflictos que se presentan entre las personas. El Estado, por su parte, pone la administración de justicia a disposición de los ciudadanos, para que estos resuelvan algunos de estos conflictos. Es de esperarse que estos conflictos sólo sean unos pocos: aquellos que por su naturaleza —por ejemplo los crímenes— por su complejidad o por la necesidad de mayor neutralidad, no pueden o no es conveniente que sean resueltos a través de mecanismos puramente sociales. En este sentido amplio, la conflictividad puede ser representada como una pirámide en cuya base están las quejas de los ciudadanos y en la cúspide la administración de justicia. Entre estos dos puntos de la pirámide, el conflicto pasa por diferentes etapas, más o menos aleatorias: aceptación del reclamo, mediación, negociación, incremento del conflicto, etc. Esta representación es conocida como la pirámide de la litigiosidad (Galanter, 1974: 11).

Parte de las dificultades del sistema judicial en Colombia se deben a las deficiencias propias de los mecanismos sociales y culturales de solución de conflictos y, de manera específica, al deterioro de una cultura pacífica de la conflictividad (Auerbach, 1990; Tyler, 1990). Dicho en otros términos, el mal funcionamiento de la parte baja de la pirámide de la litigiosidad afecta el funcionamiento de la parte oficial de dicha representación. ¿En qué consiste este efecto negativo? No consiste, como pudiera pensarse, únicamente en una sobrecarga del sistema judicial oficial —debida a la acumulación de casos no resueltos en la parte social de la pirámide— sino más bien en una disociación entre la conflictividad social y la oferta de justicia. Como se sabe, sólo una pequeña parte de los conflictos sociales llegan a las instancias de justicia oficial, y es natural que así sea. Entre las quejas iniciales y los procesos judiciales hay un amplio espacio en donde tienen lugar múltiples mecanismos —sociales e institucionales— que canalizan y resuelven en su gran mayoría la conflictividad existente. El alto grado de conflictividad en esta parte intermedia, lejos de ser negativa, es un buen síntoma de la “salud social” o de la “cultura cívica”, de un país. Cuando este espacio de conflictividad no funciona bien, simplemente el conflicto se traduce en violencia, inconformidad, resentimiento, etc.

Esta problemática general de la justicia puede dar lugar a dos tipos de soluciones extremas simplistas. La primera, que denominaremos burocrática, se origina, por lo general, en el Estado e intenta responder a las exigencias sociales de justicia por medio del perfeccionamiento administrativo y gerencial del aparato judicial. La segunda, que llamaremos comunitaria, tiene lugar en la sociedad e intenta resolver las necesidades de justicia por medio de procedimientos concebidos y aplicados por instancias comunitarias que operan al margen del Estado. Ambas aproximaciones son importantes y necesarias cuando se presentan como soluciones parciales y complementarias de una problemática general. Por el contrario, son dañinas y contraproducentes cuando se conciben como remedios absolutos y unilaterales.

La perspectiva burocrática tiene limitaciones como la siguiente: en las esferas institucionales —aunque no sólo en ellas— con frecuencia se quieren resolver problemas que dependen esencialmente de factores sociales —de gran escala— con soluciones de tipo administrativo, procedimental o burocrático. Dicho en otros términos: problemas de tipo social o político de gran envergadura —también denominados de gran escala— se analizan y se enfrentan con la escala propia de la gerencia pública. La dificultad de los problemas de gran escala, por un lado, y la presión de la ciudadanía para que el gobierno “tome cartas en el asunto” crean una tendencia que consiste en olvidar o subestimar la naturaleza del problema. Este intento es además una manifestación de un fenómeno más general que consiste en la juridización de problemas políticos como consecuencia de la falta de maniobra política —hegemónica— de los gobiernos (De Sousa Santos y García, 1999).

El análisis de la perspectiva comunitaria es más complejo y por lo mismo requiere más prudencia en su evaluación debido a la gran diferencia que existe entre las comunidades. Nuestra hipótesis es que, en términos generales, este tipo de justicia también puede acarrear problemas si se absolutiza el papel que le corresponde en la solución de conflictos sociales. Veamos:

La justicia comunitaria requiere ante todo de una comunidad integrada; de lo contrario tiende a convertirse en un conjunto de prácticas de justicia privada motivadas por la venganza y la violencia entre pobladores (Jaramillo, Ceballos y Villa, 1997)¹⁰. Es bien sabida la importancia que tiene la integración de la comunidad en términos valorativos, culturales y en general normativos, para explicar el éxito de la justicia comunitaria¹¹. Sin embargo, como lo muestran algunos casos de justicia comunitaria en barrios marginales de Bogotá¹², ésta puede ser contraproducente y sumamente peligrosa cuando se refiere a conflictos de carácter penal. La justicia privada de tipo criminal carece de las condiciones necesarias —neutralidad, independencia, respeto al diferente, etc.— para imponerse como un sistema legítimo de solución pacífica de estos conflictos. Si bien de manera temporal este tipo de justicia puede resolver eficazmente la conflictividad criminal existente, los riesgos que acarrea a mediano y largo plazo son demasiado grandes: el rechazo de la policía y de los jueces puede conducir a prácticas de justicia comunitaria caracterizadas por la intolerancia y la eliminación del agresor (limpieza social), aun tratándose de miembros de la misma comunidad. El riesgo de la tiranía aparece siempre que la autoridad comunitaria se confunde con la autoridad estatal y de manera específica con la autoridad judicial penal.

¹⁰ De otra parte, es importante indicar que existe una correlación entre el mayor arraigo de valores sociales y la disminución del crimen (Braithwaite, 1989: 55). No sólo la existencia de sanciones explica el hecho de que las personas decidan no cometer delitos (Grasmick y Bursik, 1990), también es importante tener en cuenta el arraigo social de las normas y de sus sanciones. En este segundo aspecto cumplen un papel importante tanto la idea de internalización de normas (Tyler, 1990) o lo que se denomina el aspecto interno de derecho (Hart, 1961) como la idea de la función social de la vergüenza (Braithwaite, 1989).

¹¹ Según Auerbach (1983), “sólo cuando existe congruencia entre los individuos y su comunidad, con valores y deberes compartidos, existe la posibilidad de justicia sin derecho”, esto es de justicia aplicada por la misma comunidad. En diferentes términos esta misma idea se encuentra en Galanter (1974: 130) cuando explica que los factores que determinan variaciones en la escala que va desde la justicia privada hasta la oficial pueden ser resumidos en la idea de densidad de la relación. Así, entre más intensa sea la relación entre las partes, menos probabilidad habrá de que ellas recurran al sistema oficial ya que tenderán a regularla por un mecanismo privado independiente.

¹² Esto es lo que sucede en algunos barrios populares del sur de Bogotá. Por ejemplo en Ciudad Bolívar; al respecto ver CIJUS (1999).

Dicho en otros términos, la justicia comunitaria opera adecuadamente cuando está inserta en una sociedad organizada por un sistema constitucional de protección de derechos. En este contexto, cada parte —comunidad y Estado— obtienen la parte de poder y autonomía que les corresponde en un esquema de construcción colectiva de lo social. De la misma manera como el abuso del estado de excepción des-institucionaliza y crea —a través de la difusión de una cultura de la excepción— una tendencia hacia la guerra sucia y la justicia privada violenta, la absolutización de la justicia comunitaria des-socializa y crea —a través de la difusión de la violencia— una tendencia hacia la justicia privada de todos contra todos.

En síntesis: la necesidad de justicia no es independiente de otras necesidades sociales. La justicia no es ni, por un lado, un agregado social autónomo, ni, por el otro, una fórmula milagrosa capaz de resolver todos los conflictos sociales. En este sentido los esfuerzos, no sólo estatales sino también comunitarios, destinados a crear mecanismos judiciales o extrajudiciales para la solución de los conflictos deben ir de la mano con esfuerzos destinados al fortalecimiento de la integración social. La justicia es una tarea que no se logra, de manera concomitante, sin la realización de otras tareas, tan complejas o aún más complejas que ella, que a falta de términos más específicos, denominamos aquí construcción social e institucional.

Una vez más debemos optar por la alternativa del esfuerzo concomitante —construir todo el edificio al mismo tiempo— en ambos frentes (justicia, comunidad) y abandonar las tendencias que pretenden instrumentalizar alguno de estos elementos en beneficio del otro. Hay que salvarlos ambos al mismo tiempo, de lo contrario se hunden, lo cual muestra la dificultad de las tareas que deben ser llevadas a cabo. Con todo, que no convenga adoptar propuestas simplistas, no significa, sin embargo, que no sea posible formular algunas líneas de reflexión y acción que pueden ser prometedoras.

En primer término, hay que hacer una justicia para la paz; las estrategias y reformas judiciales deben ser entonces pensadas como instrumentos para la paz, por lo cual deben buscar disminuir el desfase que existe entre la oferta y la demanda de justicia ya que, como se ha visto, los conflictos sociales en Colombia no han tenido casi nunca una adecuada solución en la administración de justicia; problemas de congestión, de información y de costos, entre otros, sumados a los factores socio-institucionales mencionados anteriormente, han impedido que las personas vean en la justicia un instrumento atractivo al momento de resolver sus problemas. Esta disociación se ha acentuado con el aumento de la violencia y el consecuente énfasis de la justicia de excepción, lo cual ha ocasionado una desvalorización institucional de la justicia ordinaria y, como resultado, un aumento de la brecha entre oferta y demanda de justicia. A esto se suma el hecho que la justicia de excepción tampoco ha logrado la eficacia esperada en relación con los principales conflictos violentos que vive el país.

En tal contexto, para que la justicia se convierta en una alternativa a la guerra y la violencia, es necesario pensar las reformas desde la idea del Estado social y democrático de derecho, la cual gira en torno a tres propósitos fundamentales: proteger la autonomía del individuo frente a los poderes públicos y privado, maximizar la participación ciudadana y generar niveles de equidad material mínima que permitan el goce efectivo de las libertades. Esto implica una fuerte intervención del Estado en distintos ámbitos de la vida social y rompe la separación entre lo público y lo privado propia del régimen liberal. Frente

a esa posibilidad cada vez más amplia de la intervención del Estado en muchos ámbitos, que es consustancial a la idea del Estado social, y frente a los peligros que puede generar esa intervención acentuada del Estado, el contrapeso obligado es el fortalecimiento tanto del aparato judicial, porque sólo así se pueden controlar eventuales abusos, como de la participación social en las definiciones de las políticas judiciales, particularmente en su diseño.

Adicionalmente, hay que repensar y reconsiderar la oferta estatal en materia de justicia. En los próximos meses y años deberemos reflexionar y discutir sobre cuáles conflictos deben pasar por el aparato judicial y cuáles no, de acuerdo con sus características. Así, puede sostenerse que las disputas de menor incidencia, esto es, aquellas que se circunscriben a bienes transables o, incluso, las que ven afectado un interés público pero cuya denuncia o trámite resulta aún más costoso para la víctima, pueden eventualmente quedar libradas a la voluntad de las partes, o ser resueltas al margen de la función judicial. Sin embargo, ameritan trámite judicial aquellos conflictos que involucren un interés general relevante, por los bienes o principios que afecta, o por los sujetos involucrados. Esto significa que es necesario establecer una cierta jerarquización de los conflictos en virtud de su distinta relevancia pública, pero tal definición debe ser no sólo objeto de debate democrático sino que tiene, además, que articularse a estrategias de acceso a la justicia, porque uno de los grandes defectos de las reformas judiciales en el país es que han sido pensadas desde la oferta —desde los operadores— y no desde la demanda —desde los usuarios—.

Finalmente, y sobre todo en materia penal, es necesario abandonar el belicismo y la excepcionalidad en la elaboración de la política criminal. Esto supone efectuar los diseños institucionales que sean necesarios para evitar que la definición de los delitos y las penas sea un simple producto de presiones coyunturales; igualmente es necesario reformar las estructuras procesales que reproducen un derecho penal de enemigo, como la justicia regional o la propia naturaleza confusa de la fiscalía, que es un poderoso aparato investigador, lo cual es positivo, pero que tiene facultades judiciales, lo cual limita su eficacia e implica graves riesgos a los derechos de la persona (Uprimny, 1997).

En síntesis, el aparato judicial puede ser, en algunos campos, un sustituto de la violencia y a la guerra. Si bien, no todas las violencias ni todo el conflicto armado derivan de las insuficiencias del aparato judicial, todo indica que su fortalecimiento democrático contribuye positivamente a la paz en Colombia. La directriz es aquí tan simple como profunda: en la medida en que seamos capaces de diseñar mecanismos judiciales y comunitarios para resolver de manera ágil y equitativa nuestros litigios, estaremos restándole rentabilidad a la violencia y aclimatando la paz. La experiencia de la tutela es en este aspecto aleccionadora: muchos conflictos que antes podían degenerar en violencia, son hoy resueltos gracias a un “tutelazo”. En muchos casos, una tutela bien resuelta puede significar un homicidio menos.

En segundo término, los procesos de paz deben también ser pensados desde una perspectiva de justicia. Es cierto que algunos analistas se oponen, y con razones de peso, a cualquier judicialización de la negociación de la guerra, ya que consideran que se establecen obstáculos jurídicos crecientes a cualquier solución del conflicto armado, por cuanto habría impedimentos para amnistiar determinadas conductas. Según estas perspectivas, la negociación de la paz es eminentemente política, por lo cual la

intervención del derecho debe reducirse al mínimo. Esta tesis, basada en un crudo realismo político, tiene en parte razón; es negativa una excesiva intervención de los jueces en los procesos de paz, que son deliberaciones eminentemente políticas. Sin embargo, una total desjudicialización del proceso de paz daría demasiado peso a la razón política y a los intereses exclusivos de los actores armados, lo cual tiene efectos contraproducentes en el mediano y largo plazo. La construcción de una paz duradera y democrática no resulta únicamente de la desmovilización de los actores armados; también debe partir de unos mínimos éticos, según los cuales no se debe olvidar el derecho a la justicia de las víctimas de la guerra colombiana, el cual, como lo señalan las instancias internacionales de derechos humanos, comprende al menos tres dimensiones: el derecho a saber qué ocurrió o derecho a la verdad; el derecho a la justicia, esto es, a que se establezca alguna sanción a los victimarios; y, finalmente, la reparación integral de los daños que les fueron infligidos por los actores armados, lo cual incluye su derecho a la rehabilitación. Las amnistías incondicionales de todos los delitos desconocen entonces los deberes de los Estados en materia de derechos humanos, tal y como lo ha señalado la Comisión Interamericana, al considerar incompatibles con la Convención Interamericana las leyes de “obediencia debida” y “perdón y olvido” en Argentina (Consuelo *et al.* v. Argentina, Caso N° 28/92) y Uruguay (Mendoza *et al.* v. Uruguay, Caso N° 29/92) respectivamente, por cuanto esas leyes equivalían a una denegación de justicia pues impedía a las víctimas de las violaciones de derechos humanos acceder a la justicia.

Este punto es de gran trascendencia para cualquier negociación y es polémico, por lo cual deberá ser discutido abiertamente por la sociedad colombiana en el futuro próximo a fin de definir el marco ético y normativa de cualquier eventual negociación. Y en tal contexto, parecen existir distintas posibilidades, que conviene conocer y analizar. Algunas estrategias han privilegiado el realismo, en detrimento de las víctimas, tal y como lo hizo la transición chilena. Ese país realizó una investigación sobre las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura (el informe Rettig), con lo cual en parte se satisfizo el derecho a la verdad de las víctimas, de sus familiares y de la propia sociedad chilena; sin embargo no se estableció ninguna sanción, ni siquiera simbólica, a los victimarios, ni una reparación adecuada de los daños causados. La transición se construyó sobre la base de la autoamnistía de los militares, esto es, sobre la arrogancia y prepotencia de los victimarios, que ni siquiera han mostrado un asomo de arrepentimiento por los sufrimientos que infligieron, lo cual implica, según nuestro criterio, un sacrificio desproporcionado a los derechos de las víctimas. En cambio, una estrategia más interesante ha sido adelantada en otros casos, como en Suráfrica, en donde se ha buscado un mayor equilibrio entre los derechos de las víctimas y la, necesidad de perdonar ciertos delitos, a fin de posibilitar la paz y la transición a una sociedad más democrática¹³. En ese país, en el marco del proceso de reconciliación nacional, se crearon tres comités: el primero debía establecer qué había sucedido en el período de *apartheid* en materia de graves violaciones a los derechos humanos, con lo cual se buscaba satisfacer el derecho a la verdad; el segundo debía reunir información y formular recomendaciones para una reparación adecuada de las víctimas; y el tercero tenía la posibilidad de conceder indultos, pero únicamente a aquellas personas que confesaran

¹³ Para una descripción y un análisis jurídico de este proceso, ver la sentencia de la Corte Constitucional de Suráfrica del 2S de 1U\O de 1996, *Aranian Peoples Organiza/ion (AZAPO) and others y Presiden! of the Republic of South Africa and others*, en donde ese tribunal, para estudiar la constitucionalidad de la Ley N° 34 de J 995 sobre unidad y reconciliación nacionales, describe el alcance de ese proceso y su compatibilidad con las normas internacionales sobre derechos de las víctimas.

sus crímenes políticos y manifestaran por ende un cierto arrepentimiento por las conductas realizadas. El perdón sólo cubre entonces los hechos que fueron confesados públicamente y de manera completa. Por ende, si bien los victimarios que confiesan no son judicialmente sancionados, a fin de facilitar la transición, el nuevo contrato social se construye sobre bases más sólidas debido al público arrepentimiento que implica el hecho de solicitar el correspondiente perdón luego de confesar el crimen.

Según nuestro parecer, en el actual marco internacional, y con miras a construir una sociedad democrática en nuestro país, es claro que debemos orientarnos a una estrategia similar más próxima del caso sudafricano que del chileno. Los derechos de las víctimas no pueden ser un componente olvidado en el proceso de paz colombiano. La comunidad internacional no aceptaría una solución de esa naturaleza y la paz interna se estaría construyendo sobre bases muy precarias. El ejemplo de la manera como la sociedad colombiana afrontó la violencia de los años cincuenta es en este punto significativo. La pacificación del Frente Nacional se basó en el silencio de las víctimas: no se quisieron establecer responsabilidades, ni reparar las heridas. Los resultados están a la vista: muchos de los actores de las violencias ulteriores son hijos del falso realismo que alimentó esa forma antidemocrática de construir la paz.

BIBLIOGRAFÍA

Auerbach, Jerold S., (1983), *Justice Without Law*. Oxford University Press.

Braithwaite, (1989), *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge University Press.

CIJUS, (1999), *Investigación sobre justicia comunitaria*. CIJUS-Colciencias. Santafé de Bogotá.

Cooter, Robert y Thomas Ulen, (1988), "Does the Common Law Tend Toward Efficiency?". En: *Law and Economics*. Glenview: 01 Scott Foresman, pp 492-497.

Cooter, Robert, (1989), "Best Rights Laws" En: *Law Review*. Notre Dame.

Comisión Andina de Juristas, (1992), *Justicia para la Justicia*. Mimeo. Santafé de Bogotá.

Comisión de racionalización del gasto y las finanzas, (1996), "El sistema judicial y el gasto público". Mimeo. Octubre de 1996. Santafé de Bogotá.

Consejo económico y social, (1998), *Informe sobre Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. E/CN.4/1998/16.

De Sousa Santos, Boaventura et al., (1995), "Los tribunales en las sociedades contemporáneas". En: *Pensamiento Jurídico*. N°4. Facultad de Derecho, Universidad Nacional. Santafé de Bogotá.

De Sousa Santos, Boaventura, (1996), *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Routledge. New York.

De Sousa Santos, Boaventura y Mauricio García Villegas, (1999), *Colombia: the broken Mirror of The Modern Social Contract*. Texto presentado al Congreso Anual de Law and Society, Chicago.

Gaitán, Fernando, (1995), "Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia". En: Malcom Deas y Fernando Gaitán. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. FONADE, DNP. Santafé de Bogotá.

Galanter, Mark, (1974), "Reading the Landscape of Disputes: What We Know and don't Know (and Think We Know) About Our Allegedly Contentious and Litigious Society". En: *Vela Law Review*, Vol. 31: 4.

Gallón Gustavo, (1979), *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Editorial América Latina. Santafé de Bogotá.

_____, (1984), "Leyes y excepciones en el derecho a la vida" En: *Controversia*, N° 119, ONEP. Santafé de Bogotá.

García Villegas, Mauricio, (1997), "Estado de Excepción y justicia constitucional en Colombia". En: *Análisis Sociojurídico de la Justicia en Colombia*. CIJUS. Santafé de Bogotá.

Grasmick H.G. y Bursik R.J., (1990), "Conscience, Significant and Rational Choice: Extending the Deterrence Model". En: *Law and Society Review*, Vol. 24, N°3.

Hart, Herbert, (1961), *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford.

Jaramillo, Ana María, Ramiro Ceballos y María Inés Villa, (1997), "Una aproximación a la violencia urbana en Medellín". En: *Análisis Sociojurídico de la Justicia en Colombia*. CIJUS. Santafé de Bogotá.

Orozco, Iván y Juan Gabriel Gómez, (1997), *Los peligros del nuevo constitucionalismo en materia criminal*. IEPRI, Ministerio de Justicia. Santafé de Bogotá.

Rubio, Mauricio, (1995), "Normas, justicia y economía en Colombia". En: Ministerio de Justicia. *Elementos económicos para la reforma judicial*. Minjusticia. Santafé de Bogotá.

Rubio, Mauricio, (1997), "Crimen sin sumario". En: *Análisis Sociojurídico de la Justicia en Colombia*. CIJUS. Universidad de Los Andes. Santafé de Bogotá.

Tyler, Tom, (1990), *Why People Obey the Law*. Yale University Press.

Uprimny, Rodrigo, (1996), "Jueces, narcos y políticos: la judicialización de la crisis política". En: Francisco Leal Buitrago (Comp). *Tras las huellas de la crisis política*. Tercer Mundo, FESCOL, IEPRI (UN). Santafé de Bogotá.

_____, (1997), "Administración de justicia, sistema político y democracia: algunas reflexiones sobre el caso colombiano". En: VV. AA., *Justicia y sistema político*. FESCOL. Santafé de Bogotá.

_____, (1997), "Impunidad, fiscalía y garantías procesales en Colombia". En: VV. AA. *Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia*. Viva la Ciudadanía. Santafé de Bogotá.

Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana

Una aproximación hacia la Paz¹

Francisco Leal Buitrago

*Sociólogo. Ph.D. en Desarrollo de la Universidad de Wisconsin EUA.
Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.*

Patricia Bulla Rodríguez

Abogada. Consultora privada.

María Victoria Llorente

Politóloga. Consultora privada.

Alfredo Rangel Suárez

*Economista. Magister en Ciencia Política.
Director del Área de Políticas de la Fundación Social.*

Este capítulo rescata de los anaqueles de la burocracia las ideas principales de un trabajo de consultoría sobre el tema de la seguridad, con el fin de que sirvan para enriquecer la discusión acerca de uno de los aspectos centrales del problema de la paz en el país. Se trata de sugerir medidas posibles de adoptar por parte del Estado sobre aspectos que conciernen a la seguridad, para que sean tenidas en cuenta en los procesos que buscan crear un clima de convivencia pacífica en el país.

El capítulo presenta cinco apartes que corresponden a sendas áreas relacionadas con la seguridad. El primero versa sobre los lineamientos de una eventual estrategia de seguridad y defensa nacional; el segundo trata aspectos factibles de incluir en una estrategia de seguridad ciudadana; el tercero propone líneas generales que servirían de base para una reorganización operativa del Ejército; el cuarto muestra algunas medidas convenientes para una reorganización de las instituciones de policía; y el quinto identifica aspectos y mecanismos que convendría tener en cuenta para un control efectivo de armas livianas.

CONSIDERACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

Es necesario elaborar en el país una nueva noción de seguridad nacional que articule de manera dinámica el conflicto interno con una actualización de la visión de defensa nacional y las nuevas misiones de los ejércitos después de la Guerra Fría. Esa redefinición debe ser una tarea política orientada por las autoridades civiles, con la asesoría de otras instancias no sólo oficiales, como las Fuerzas Militares y el Congreso, sino también privadas, como la academia y los partidos políticos.

En este sentido, deben revisarse y actualizarse a la luz de los cambios globales y de sus incidencias a nivel regional las hipótesis de conflictos externos que han venido condicionando la política de defensa nacional, pero que muy probablemente no han integrado todavía de manera plena las modificaciones en el entorno ocasionadas por los procesos de integración y de interdependencia económica. Para esto es importante incorporar al conjunto del Estado en el análisis de las nuevas realidades diplomáticas,

¹ Agradecemos a Angélica Leguizamón la asistencia prestada al trabajo del equipo.

comerciales, tecnológicas, culturales y militares que condicionan la valoración de las hipótesis de conflicto y que podrían cambiar sustancialmente tanto la identificación de los objetivos como la selección de los medios para garantizar la defensa nacional.

Las políticas orientadas hacia la resolución del conflicto armado interno y la defensa nacional que se deriven de la nueva concepción, deben ser políticas de Estado. Ambas deben traducir un gran consenso, basado en un análisis realista e informado de Las dinámicas que gobiernan tanto el conflicto interno como las hipótesis de conflictos externos. En el caso del primero, la dirección política del Estado debe realizar una evaluación político-estratégica que determine los objetivos de la defensa nacional, como asegurar la paz en un marco de orden público democrático, y los medios requeridos para alcanzarlos. Entre ellos deberán considerarse no sólo los medios militares, sino sobre todo aquellos que posibilitan evitarlos.

Es importante entender que una solución pronta y democrática de la confrontación armada, que asegure una paz interna de manera permanente y estable, es un requisito indispensable tanto para avanzar en la recuperación de la seguridad ciudadana como para garantizar una efectiva defensa externa. Pero el advenimiento pronto de la paz depende en alguna medida de la recuperación de la capacidad del Estado para controlar las acciones de los grupos violentos irregulares, mediante un uso más eficaz y legítimo de la fuerza, y esto requiere de una reformulación de la política de confrontación y una readecuación institucional acorde con los nuevos requerimientos de esa política.

Entre los ingredientes de una política de defensa nacional un aspecto obviamente importante es el componente militar, relacionado con el tamaño, la composición, el adiestramiento y el dispositivo de la fuerza, lo cual configura la política militar del Estado. Esta política debe ser planificada a largo plazo y tener como referencia las definiciones estratégicas que son parte sustancial de la política de defensa nacional. De aquí la necesidad de que el Estado empiece a articular los urgentes requerimientos militares para afrontar el conflicto armado interno con las exigencias actuales y futuras de la defensa nacional.

La actual estructura de las Fuerzas Militares no es adecuada para el logro de resultados importantes en la lucha contra las guerrillas y los paramilitares en el presente y asegurar la paz en un marco democrático, ni para garantizar la defensa nacional en el futuro. Un nuevo tratamiento militar del conflicto interno debe ser totalmente compatible con una estrategia dirigida a afrontar las nuevas hipótesis de conflictos externos que se formulen. Como se verá más adelante, unas fuerzas militares conformadas como cuerpos no muy numerosos pero altamente entrenados, capaces de movilizarse rápidamente, con una gran capacidad de combate y de contundencia en la acción bélica, como los requeridos para combatir a las guerrillas, podrían representar también una fuerza disuasiva y defensiva para la eventualidad de conflictos externos.

Colombia podría adoptar un esquema moderno de defensa nacional, como el discutido a nivel continental denominado de defensa no provocativa, que consiste en que un determinado país induce en sus eventuales adversarios la convicción de que no serán agredidos por él, pero simultáneamente les asegura que en caso de ser objeto de una acción ofensiva los costos que tendrían que asumir sus adversarios serían muy considerables y rebasarían los eventuales beneficios. De acuerdo con este esquema,

tanto la nueva composición, como el tamaño y el dispositivo de las fuerzas militares requeridas para el conflicto interno, podrían articularse a esa nueva estrategia de defensa nacional para encarar eventuales conflictos externos.

A nivel continental se desarrolla una tendencia hacia la transformación de las fuerzas militares para asumir los nuevos retos de la seguridad. Un mundo en el que el final del enfrentamiento entre sistemas políticos antagónicos a nivel global, y una región en la que se iniciaron procesos de retomo hacia la democracia a partir del término de dictaduras militares, han propiciado replanteamientos de la misión de los ejércitos en muchos países de América Latina.

La disminución del tamaño de los ejércitos y del gasto militar, además de la superación de la gran mayoría de los conflictos fronterizos entre los países de la región, están induciendo la asunción de nuevos papeles a las fuerzas militares, más relacionados con los nuevos temas de la agenda de seguridad, es decir, con el control del narcotráfico, el contrabando de armas y las migraciones ilegales, así como con el cuidado del medio ambiente y la prestación de servicios de socorro ante las catástrofes naturales.

En medio de este nuevo entorno, algunos gobiernos y organismos multilaterales están condicionando la ayuda y la cooperación internacional al control y redimensionamiento del gasto público en seguridad y aconsejando reformas sustanciales a la naturaleza y las funciones de las fuerzas militares. Esta situación podría ser propicia para impulsar acuerdos de no agresión entre los países fronterizos y para impedir el desarrollo de carreras armamentistas. La merma real del peso político de los ejércitos luego del retorno a la democracia en sus propios países crea condiciones propicias para estos efectos.

Esos gobiernos y organismos multilaterales podrían ser actores muy importantes para coadyuvar en el diseño y el desarrollo de estas nuevas estrategias de seguridad, así como también en procesos de mediación frente al conflicto interno, por lo que el país debería adelantar conversaciones específicas con dichos actores sobre estos temas. A la vez, podría explorar la posibilidad de llegar a acuerdos bilaterales y multilaterales con los países con quienes en la actualidad Colombia plantea hipótesis de conflictos, con el fin de llegar a acuerdos que garanticen la seguridad nacional de cada uno de ellos y simultáneamente permitan una modernización de sus fuerzas militares correlativa con una disminución del gasto público en defensa y seguridad.

La tendencia del conflicto armado interno hacia el agravamiento de la situación de seguridad en algunas de nuestras fronteras es un aspecto importante que debe tenerse en cuenta en una articulación de las dos estrategias. Las fronteras con Venezuela, Panamá, Perú y Ecuador son áreas prioritarias en las que la recuperación del monopolio de la fuerza y la garantía a la seguridad de los ciudadanos nacionales por parte del Estado colombiano creará unas condiciones más propicias para garantizar la seguridad nacional. La situación en las fronteras con Brasil, Nicaragua y otras fronteras marítimas no se ha visto alterada como resultado del conflicto interno, excepto en el evento circunstancial de la toma guerrillera de Mitú.

Pero en ninguno de los casos es factible el desarrollo de guerras de carácter regular de viejo cuño que exijan ejércitos de masa en tierra ni grandes confrontaciones bélicas en el mar. La misilería de corto y mediano alcance tiende a sustituir en la guerra entre naciones

las grandes flotas armadas, así como los inmensos cuerpos blindados de invasión. Este sería un factor adicional de defensa nacional en el que habría que pensar, aún cuando no esté inmediatamente relacionado con el curso del conflicto interno, cuyo avance permitiría hacia el futuro que tanto la Armada como la Fuerza Aérea se especializaran en labores de vigilancia de las fronteras y de socorro, más que en labores bélicas propiamente dichas.

En el caso del conflicto interno, debe diseñarse una estrategia de negociación de carácter estatal que incluya la participación activa y no beligerante de la sociedad civil y la comunidad internacional. En cada una de las etapas de ese proceso, aquélla y ésta pueden jugar un papel clave para facilitar los acercamientos entre las partes, aumentar la confianza mutua, buscar opciones de entendimiento y contribuir a garantizar el cumplimiento de los acuerdos. De hecho, la experiencia internacional ha demostrado que entre más larga y aguda ha sido una confrontación armada, más necesaria es la intervención de terceros en la solución política del conflicto.

La participación de la sociedad civil en los procesos de negociación debe contribuir a que el tema de la seguridad en general y el militar en particular sean tratados de manera comprensiva entre las partes, teniendo como referencia los intereses nacionales. Esto significa propiciar un acuerdo que posibilite el tránsito de las Fuerzas Militares desde sus viejas funciones de contrainsurgencia y de control del orden interno, hacia las nuevas misiones de defensa no provocativa de las fronteras nacionales, así como su aprestamiento para cumplir los requerimientos derivados de una visión contemporánea de la seguridad, que incluye la protección del medio ambiente, la prestación de ayuda y socorro a la población en situaciones de emergencia y catástrofes, el control del contrabando —particularmente el de armas— y la guarda de los recursos naturales, entre otros.

Además, la sociedad civil debe ser un actor de primera línea en las reformas al tratamiento de los temas de la seguridad nacional, legitimando mediante su movilización la realización de estos cambios que si no son impulsados con un gran apoyo social serán muy difíciles de desarrollar, debido al gran inmovilismo y a la renuencia a la autocrítica que prevalece entre el estamento militar. Dentro de este contexto, los partidos y los movimientos políticos tienen que jugar un papel fundamental para discutir e incorporar entre sus propuestas programáticas los temas relacionados con la seguridad nacional. Sería necesario concitar un acuerdo lo más amplio posible entre los diferentes grupos políticos con representación parlamentaria para discutir de manera pública y abierta los nuevos objetivos de la seguridad e impulsar las reformas legales y constitucionales necesarias para adelantar los cambios institucionales requeridos por una nueva visión estratégica de la seguridad nacional. De igual manera, es conveniente que los sectores gremiales, sindicales y demás organizaciones y movimientos sociales participen en el debate público de estos temas y estén dispuestos a apoyar de manera decidida los acuerdos que de consenso logre el país.

Por otra parte, es importante que el poder civil estatal llegue a un acuerdo con las Fuerzas Militares acerca de los criterios y los instrumentos más idóneos para realizar evaluaciones objetivas de la eficiencia del gasto público en materia de seguridad, así como del desempeño de las instituciones vinculadas al sector, a partir de una claridad en los objetivos y en las estrategias en esta materia. Esto permitiría evitar la cadena de recriminaciones mutuas entre las Fuerzas Militares, el poder civil y la sociedad acerca de

la conveniencia de destinar más o menos recursos públicos, recriminaciones que nunca conducen a nada positivo precisamente por esa falta de claridad en los propósitos y que sólo llevan a incrementar las suspicacias recíprocas y el distanciamiento entre el sector civil y el militar. A partir de esta claridad en las reglas de juego, la opinión pública interesada en estos asuntos debería organizar veedurías ciudadanas para contribuir a una mayor transparencia y claridad en el manejo de la seguridad nacional.

BASES PARA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana impone retos que deben ser atendidos por el ejecutivo, tanto desde el nivel nacional como desde el ámbito local. Desde el primero es necesario que se asuman los desarrollos legales y los lineamientos de política generales que generen el soporte del avance de las políticas locales formuladas por las alcaldías, donde se concentra la mayor responsabilidad en torno a la convivencia. El Ejecutivo, como un todo, debería contar con un programa integral de seguridad ciudadana, en el que participen las entidades sociales del Estado y no sólo la Policía y la justicia, con el fin de orientar a las autoridades nacionales, regionales y locales. En las actuales circunstancias, la elaboración del modelo debería abordar los siguientes aspectos básicos:

Desarrollo institucional

1. Establecimiento de una instancia técnica de seguridad y convivencia. Es necesario definir, tanto en el ámbito nacional como municipal, las dependencias técnicas y políticas del gobierno encargadas del estudio de la situación de violencia y delincuencia, y de la planeación, ejecución o coordinación de estrategias de seguridad. En ambos niveles hay ya algunos desarrollos que han evolucionado en distinto grado. Los alcaldes deben cumplir con su deber legal de asumir la dirección municipal en materia de seguridad ciudadana, para lo cual cuentan con variadas alternativas: Algunos municipios disponen de fondos de seguridad que podrían ser reestructurados y aprovechados; en las secretarías de gobierno municipales es posible crear un grupo profesional especializado; algunos municipios tienen consejos de seguridad, pero muchos no los poseen pese a que el Decreto 2615 de 1991 faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de consejos municipales de seguridad.

También es posible crear instancias de nivel departamental o municipal con este mismo objetivo. El Programa Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana —reemplazo en parte de la Consejería de Defensa y Seguridad, pero sin el componente militar y con más bajo perfil— podría jugar un importante papel coordinador y asesor, tanto para la formulación y desarrollo de políticas nacionales, como para la asistencia, asesoría e impulso a programas específicos en las regiones. Cualquiera que sea la opción, deberá tener un solo responsable ante la primera autoridad de la localidad y contar con capacidad ejecutiva y de gestión. Pero dentro de este esquema, es necesario definir y asignar funciones articuladas a las instituciones públicas con responsabilidades directas e indirectas en la seguridad ciudadana, señaladas en formas clara por el mandatario local o nacional según el caso. Esta participación, tal como lo ha demostrado la experiencia, requiere de un efectivo sistema de coordinación, seguimiento y evaluación.

2. *Planeación y sistema de información.* La seguridad ciudadana requiere del desarrollo de mecanismos de planeación locales que permitan que la autoridad responsable cuente con diagnósticos claros sobre la situación de violencia, indicadores de violencia y criminalidad, casualidades, medios, actores, víctimas, espacios propicios para la delincuencia y demás información, haciendo posible planear el gasto de una manera eficiente. Así mismo, es necesario el desarrollo de indicadores para evaluar la correspondencia entre los diagnósticos de seguridad de una localidad, las acciones o inversiones realizadas (por ejemplo, en policía o participación ciudadana) y los resultados de aquellos frente a la inseguridad.

Los municipios deben hacer un esfuerzo real por contar con un sistema de información confiable sobre las manifestaciones delictuales o sumarse a los sistemas de información existentes en la Policía Nacional o en Medicina Legal. Dada la precariedad técnica de algunos municipios, sería también aconsejable contratar con particulares el desarrollo de sistemas de información y análisis especializado. En las ciudades capitales más grandes es además recomendable avanzar hacia la formulación de planes de seguridad por localidades o barrios, según la distribución por áreas en que esté subdividida la ciudad. Por ejemplo, una ciudad como Bogotá cuenta con 20 localidades muy diferentes unas de otras e incluso con profundas diferencias en una misma localidad.

Tal como lo hizo la Policía en la capital, es recomendable que otras ciudades desarrollen procesos de consulta ciudadana para identificar las necesidades de la población y de los integrantes de la institución con relación al servicio. Ya se tiene alguna experiencia con la aplicación de un sistema de encuestas cuya evaluación puede permitir direccionar el proceso de transformación cultural y brindar a la ciudadanía un servicio de calidad. La optimización de este tipo de procesos se garantiza en la medida en que las evaluaciones sean efectuadas por personas externas a la Policía, o conjuntamente con la administración local, de manera que su interpretación y evaluación sea lo más objetiva posible.

Dada la diversidad cultural en las diferentes regiones del país, es aconsejable que la planeación de seguridad se realice a partir de organizaciones territoriales pequeñas y culturalmente homogéneas. En el caso de las grandes ciudades es recomendable estimular procesos de planeación de seguridad al nivel más pequeño de organización como pueden ser las localidades. Podrían concentrarse acciones integrales definidas territorialmente según los niveles de riesgo, que combinen medidas de control policial, como control de armas, requisas y patrullajes, con medidas de salud pública, como control de alcohol, prevención a la drogadicción, violencia intrafamiliar y maltrato, comisarias de familia, control a horarios nocturnos de establecimientos, políticas para jóvenes —como la jornada alterna—, trabajos comunitarios, acercamiento de la policía a la comunidad, participación de la comunidad en el diagnóstico de sus problemas de seguridad, manejo y uso del espacio público, y demás factores que incidan en la seguridad ciudadana. Estas acciones integrales en las zonas priorizadas podrían generar un impacto mucho más contundente que realizar acciones en muchos sectores de diversos niveles de riesgo que en realidad no atienden los factores que desencadenan la violencia y la delincuencia. Sería posible atraer recursos de cooperación para ciertas intervenciones y es de la mayor importancia vincular ONG's locales en su desarrollo.

3. *Fortalecimiento de la Policía.* La Policía desarrolla el proceso de transformación cultural y cuenta con una nueva estructura orgánica establecida por el Decreto 2158 de 1997. La nueva orientación pretende cambiar el estilo tradicional de trabajo en donde “unos piensan y los demás hacen”, con el fin de convertirse en una verdadera institución de servicio con alta productividad. Los municipios tienen un papel fundamental en apoyar y articularse con el nuevo estilo de trabajo que debe adoptar la Policía, de manera que conjuntamente se pueda responder a las expectativas y necesidades reales de la localidad. Además de asignarle a la Policía metas y objetivos claros según los diagnósticos efectuados por las administraciones, se requiere que el proceso de transformación cultural sea estimulado y valorado por las administraciones locales.

El enfoque dado a esta reestructuración puede dinamizar el papel de la policía en función de la seguridad ciudadana. Pero es preciso reconocer que hasta el momento es solamente una formulación planteada para una institución en la que, pese a las muchas reformas que se le han hecho en los últimos años, los cambios son lentos y muchas veces deben afrontar fuertes resistencias internas. La Policía debe adquirir un compromiso serio ante la sociedad para implantar la reforma tal como ha sido formulada y remover todos los obstáculos, de cualquier índole, que se presenten en su desarrollo.

Será necesario desarrollar mecanismos que permitan articular la estructura jerárquica con la nueva concepción organizacional de la institución. Esta estructura de corte militar y compuesta por múltiples grados puede llegar a ser un obstáculo para la transformación cultural, por lo que es necesario que sea revisada y orientada hacia la reducción al máximo de las jerarquías. También es recomendable que este proceso no se desarrolle a puerta cerrada. Es indispensable que se efectúe con apoyo externo especializado, pues se corre el peligro de que si es manejado exclusivamente desde adentro las nuevas medidas se vean influidas por las arraigadas costumbres institucionales resistentes al cambio y por intereses personales de los miembros de la institución.

Por otra parte, las administraciones pueden asumir responsabilidades concretas en torno a la formación específica de los policías, de manera que su servicio se adecúe a las expectativas y necesidades de la localidad y les permita comprender mejor su misión y su relación con el municipio y la población.

Con la nueva estructura, es aún más conveniente contar con cuerpos de la Policía con permanencia en las localidades y subordinados a los alcaldes, al menos en las ciudades grandes. Los comandantes de departamento deben elaborar sus planes estratégicos en coordinación con las autoridades administrativas y deben responder por las condiciones de seguridad de su localidad. También deben actuar en forma coordinada con los organismos de apoyo como la Fiscalía, laboratorios de criminalística, técnicos, médicos, fiscales, fotógrafos, dactiloscopistas y medicina legal y entidades locales, e integrar equipos de alta eficiencia que permitan alcanzar resultados medibles que mejoren los niveles de seguridad ciudadana.

En lo operativo, el alcalde o gobernador debe elaborar estrategias integrales de convivencia ciudadana para combatir el delito menor (Ley 23 de 1991 y Decreto 228 de 1995) —que es el que más afecta la seguridad ciudadana— e impartir instrucciones precisas a la Policía con relación al estudio, conocimiento, caracterización y manejo del mismo.

El esquema anterior está condicionado al tamaño del cuerpo policial, ya que la carencia de pie de fuerza suficiente limita las condiciones de seguridad ciudadana, tanto en el ámbito urbano como el rural. Es un hecho que han existido limitaciones de tipo presupuestal para lograr aumentar el dispositivo policial. Por ello es necesario plantear alternativas que permitan a la Policía afrontar con más fortaleza la delincuencia. Por ejemplo, la institución es propietaria de numerosos inmuebles urbanos ubicados en lugares de alta valorización, que podrían generar recursos importantes con su venta.

Hay también la posibilidad de que las ciudades o los departamentos asuman parte del costo de la incorporación y celebren convenios con la Policía Nacional en los cuales se reclute personal nuevo dirigido exclusivamente a la ciudad o a la región respectiva. Las entidades territoriales podrían apoyar el costo de este personal y la capacitación a través de contratos con instituciones educativas. Podrían además establecer requisitos como el origen geográfico del personal, de manera que se puedan conformar equipos con personal nativo o que haya residido en la zona por un período determinado y permita mejorar la relación con la ciudadanía, así como establecer algunos objetivos de acuerdo con las condiciones de cada municipio o el plan de seguridad del gobierno local.

Aquellas zonas que reciben regalías y que estaban afectadas por altos índices de inseguridad producto del conflicto armado tendrían los recursos necesarios para invertir en su propia seguridad. Las principales ciudades del país también podrían reorientar parte de su inversión hacia este objetivo.

Fortalecimiento de la relación gobierno local-Policía-organismos de seguridad

Asumiendo que la Policía iniciará un profundo proceso de cambio a partir de su nueva estructura y principios, los gobernadores y alcaldes tienen la oportunidad para reorientar el manejo de la seguridad ciudadana y hacer efectiva la subordinación de la Policía al gobierno nacional y municipal en este ámbito. Es necesario que desde el nivel nacional se pueda adelantar acciones —a partir de las políticas nacionales de seguridad ciudadana— que convoquen y sensibilicen a los mandatarios locales para que asuman el papel que les corresponde como responsables de la seguridad ciudadana y formulen las políticas, estrategias y metas sobre las cuales la Policía y las entidades locales deben actuar.

La seguridad ciudadana requiere unidad de criterio entre la Policía, la administración local y los demás organismos de seguridad del Estado. Se necesita establecer verdaderos equipos intersectoriales de trabajo, en donde la Policía sea un elemento del cual se puedan esperar resultados concretos y medibles por parte de las administraciones. Es necesario superar la competencia entre los organismos de seguridad del Estado e iniciar procesos serios de cooperación entre las instituciones en los diferentes campos que tocan la lucha contra la delincuencia, como la información, las operaciones, la logística, y todos aquellos que incidan en un eficiente servicio al ciudadano sin importar demasiado quién dé el golpe final. Los fondos de seguridad locales deben ser reestructurados y convertidos en entidades de investigación y ejecución que atiendan las necesidades del municipio en materia de seguridad ciudadana, con base en planes técnicamente formulados. Es necesario desarrollar redes de intercambio de información entre las ciudades y regiones con el objeto de compartir experiencias.

Fortalecimiento de la prevención

Los métodos convencionales confían en que los sistemas de policía, los judiciales y los carcelarios —cuando funcionan en forma adecuada— son instrumentos capaces de disuadir el crimen. Mejorando la eficiencia de estos servicios y adicionando recursos de acuerdo a las necesidades es posible alcanzar resultados más que satisfactorios. Incluso, es posible esperar que este método arroje algunos buenos resultados en situaciones de alta delincuencia. Sin embargo, no es realista esperar que corrijan los desequilibrios que parecen multiplicar el crimen.

Johanne Klevens sostiene que la violencia resulta de la convergencia en tiempo, modo y lugar de personas susceptibles, agresores dispuestos y un ambiente conducente. Por ello, parece fundamental determinar los factores situacionales relacionados con la violencia y la delincuencia, como por ejemplo detectar e intervenir las poblaciones de alto riesgo y los comportamientos agresivos y las antisociales de los niños y jóvenes para su intervención precoz, antes de que el comportamiento antisocial se consolide. Algunos estudios sobre violencia y criminalidad ya han diagnosticado las circunstancias de tiempo, modo y lugar que son el caldo de cultivo propicio para su desarrollo. Ellos deben incidir de manera directa en la formulación de políticas y desarrollo de acciones administrativas y policiales.

Mejoramiento del bienestar y competitividad de la ciudad

Aunque no se puede afirmar que exista una relación directa entre los niveles de carencia y pobreza con los niveles de delincuencia y violencia, es innegable que en estas condiciones se configura un ambiente propicio para que la violencia y la delincuencia surjan y se enquisten en una comunidad. Las intervenciones encaminadas a restaurar los desequilibrios sociales y a generar oportunidades más equitativas, aparecen como un elemento fundamental de soporte de una política de seguridad. Así mismo, tanto las condiciones inadecuadas o insuficientes de servicios públicos de una ciudad, como la carencia de espacio público, el desorden vehicular, la inadecuada iluminación y la inseguridad física de mucha gente expuesta a la vulnerabilidad de terrenos con inundaciones y derrumbes, son factores de riesgo adicionales a la seguridad que entorpecen la convivencia y el trato pacífico y respetuoso entre los ciudadanos.

Promoción y desarrollo de mecanismos de convivencia

El límite entre el llamado desorden social y las manifestaciones delinCUencias está dado por la capacidad y la fortaleza que la sociedad tenga para oponer barreras frente a la transgresión y la agresión. Sin embargo, la relajación de las costumbres de control social y la proliferación de derechos individuales imponen hoy más que nunca la necesidad del desarrollo de mecanismos de autocontrol y autorregulación ciudadana. Un modelo de seguridad tendría que contemplar mecanismos que incentiven este tipo de comportamientos y logren generar nuevos pactos éticos de convivencia social. Medidas como el desarme, el control del alcohol, la restricción a la pólvora buscan no sólo reducir los niveles de accidentalidad y violencia, sino generar un cambio en la concepción social

de los riesgos asociados al uso de determinados instrumentos y comportamientos, que varían según la realidad de cada localidad. En torno a las medidas administrativas adoptadas, se pueden adelantar campañas y acciones pedagógicas concretas que permitan a la ciudadanía comprender el sentido de las medidas.

Por otra parte, deben promoverse los mecanismos de resolución pacífica de conflictos, como una alternativa efectiva de convivencia pacífica, aún en situaciones de conflicto (comisarias de familia, jueces de paz, conciliadores en equidad), en especial en zonas vulnerables y en escenarios en los que llegue a los jóvenes.

Participación ciudadana

Ya no es posible concebir una estrategia de seguridad ciudadana sin involucrar a la ciudadanía. No obstante, los programas de participación ciudadana en torno a la seguridad han sido insuficientes e inconstantes. Es recomendable superar la cooperación que puede surgir ocasionalmente entre vecinos frente a las autoridades o la que puede reflejarse con los mecanismos de seguridad privada, avanzando hacia la toma de responsabilidad ciudadana frente la seguridad.

La estrategia puede involucrarse con responsabilidades en la ejecución de proyectos específicos a través de ONG's, universidades, juntas de acción comunal y conformación de grupos cívicos con responsabilidades concretas y respaldo legal y administrativo. Estas instancias podrían también comprometerse en la ejecución de actividades de disciplina social, como por ejemplo el control de la venta de alcohol a menores, tránsito, cierre de establecimientos, policías cívicos o en la conformación de veedurías ciudadanas frente al desarrollo de las estrategias, actuación de los funcionarios o contratistas ejecutores, etc.

Así mismo, la ciudadanía puede involucrarse en el estudio y desarrollo de otros indicadores que permitan medir la eficacia de las acciones, como la eficacia de los mecanismos comunitarios de autoprotección, la efectividad de la vigilancia privada, la relación con la Policía, la atención de las autoridades administrativas a las demandas ciudadanas, etc.

En la actualidad, en la capital de la República se desarrolla el programa Misión Bogotá, por medio del cual se pretende coordinar acciones integradas entre la comunidad, la administración y la Policía dirigidas a las zonas de más alta criminalidad. Su objetivo es intervenir en el espacio público, la convivencia y la participación de la ciudadanía a través de los frentes de seguridad local, y aumentar la presencia y eficacia policial en dichas zonas.

Sistema penitenciario

La ley 228 de 1995, que da cumplimiento al Artículo 28 de la Constitución, atribuye la competencia para conocer de las contravenciones sancionadas con pena de arresto a los jueces penales o promiscuos municipales. Esto llevó a que los capturados por delitos menores o contravenciones fueran internados en las cárceles, que están resultando

insuficientes e inapropiadas para el tratamiento del delincuente menor. Esta norma, lejos de beneficiar la seguridad ciudadana, fue expedida sin tener en cuenta la grave situación penitenciaria por la que atraviesan las cárceles del país, y en especial las municipales.

La insuficiencia carcelaria es un obstáculo para el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana, pues el fortalecimiento de la acción en ciudades intermedias y grandes y de la Policía para controlar la delincuencia y ponerla a órdenes de los jueces competentes, no encuentra una respuesta adecuada en el sistema penitenciario y carcelario de nivel municipal ni nacional.

Las ciudades no están en capacidad de absorber el crecimiento gradual de la población carcelaria. La mayor parte de las cárceles han superado los niveles aceptables de sobrecupo y reciben sindicados y penados. Cárceles como La Picota y La Modelo de Bogotá se encuentran en situación de hacinamiento del 50% por encima de su capacidad. Por otra parte, las estaciones de policía no están en capacidad de atender sindicados o penados, por carecer de los espacios suficientes y adecuados, y además —lo más importante— ésta no es su función.

Sin embargo, el problema no es solamente el hacinamiento sino la necesidad de poner en práctica nuevos modelos de atención al recluso. No es un secreto que las cárceles no son el espacio donde el recluso encuentra el apoyo necesario para iniciar un proyecto de vida, sino que por el contrario son escuelas del crimen en las que se perfeccionan sus métodos, aumentan su peligrosidad y facilitan el fenómeno de la reincidencia. Colombia ha adoptado el modelo resocializador como parte del control de la criminalidad; pero hoy los expertos discuten las condiciones en que se aplica, el tratamiento, la esencia del mismo y el mal empleo del poder de quienes tienen a su cargo el tratamiento penitenciario.

Al respecto, es importante tener en cuenta el estudio realizado por Daniel Acosta, en donde se afirma que la resocialización aparece como la modeladora de la conducta que se ha desviado, pero que este propósito se trunca en la cárcel por no contar con los requisitos básicos (espacios funcionales, técnicos idóneos y apertura social) y más que todo por el carácter de la subcultura carcelaria, que surge como obstáculo perturbador del proceso resocializador. Señala también que en las prisiones domina la llamada "subcultura carcelaria", caracterizada por ciertos valores y normas radicalmente opuestos a la actitud de colaboración para conseguir el clima propicio para un tratamiento resocializador. Por eso, concluye el estudio, se debe empezar por ofrecer alternativas a la privación de la libertad y, cuando esta sea inevitable, lograr una ejecución humana que respete la dignidad del recluso y dificulte la desocialización que suele producirse en el medio carcelario.

Es claro que las cárceles en Colombia están basadas sobre este modelo, el cual se ha visto truncado por el desbordamiento en la población carcelaria y las precarias condiciones de operación. No obstante, ya se cuenta con algunos instrumentos legales que permitirían modificar las condiciones carcelarias. La ley 65 de 1993, por el cual se expidió el Código Penitenciario y Carcelario, plantea y desarrolla el sistema progresivo. Es así como en su Artículo 12 establece que el cumplimiento de la pena se desarrollará por los principios del sistema progresivo, entre éstos, la separación por categorías de los internos. El Artículo 143 dignifica el trato, dando importancia a la educación, la

instrucción, el trabajo, la cultura, las labores recreativas y deportivas y las relaciones de familia. Destaca además su carácter científico, progresivo, programado y de acción individualizante. Se establecieron las fases del tratamiento (Artículo 144) que hacen énfasis en la observación, diagnóstico y clasificación de internos en las etapas de alta, media y mínima seguridad y finalmente de confianza.

Se requiere que el Estado asuma su responsabilidad en el proceso de planeamiento de una estrategia penitenciaria. No se puede continuar capturando delincuentes y manteniéndolos en estaciones de policía o enviándolos a lugares altamente inapropiados. El problema de mayor magnitud frente a un modelo de seguridad ciudadana es el manejo carcelario de los delitos menores. Los municipios tienen la urgente necesidad de contar con más cupos para las personas sindicadas o condenadas por este tipo de delitos.

Es necesario revisar la pertinencia y la efectividad de la Ley 228 de 1995 y poner en marcha una estrategia que permita contar con mayor capacidad carcelaria, no haciendo más las cárceles, sino mediante la construcción de nuevos centros de reclusión en los que se brinde tratamiento a los sindicados y condenados, según el tipo de delito que cometieron. Los municipios requieren centros de reclusión para el tratamiento del delito menor, y explorar de manera prioritaria la posibilidad de poner en marcha nuevas tendencias en el tratamiento de este tipo de delincuentes.

Violencia intrafamiliar y maltrato

Aun cuando tanto a nivel nacional como local se han adelantado algunas acciones orientadas hacia prevenir la violencia intrafamiliar y el maltrato, la cadena de violencia que surge desde el hogar continúa siendo una causa importante de la generación de violencia por menores infractores, pandilleros y miembros de grupos de delincuencia organizada, entre otros. Se requieren acciones educativas, terapéuticas y participativas en todos los niveles de la sociedad, pero en especial en los grupos más vulnerables para que los ciudadanos comprendan los efectos que sobre la convivencia generan el maltrato infantil y la violencia en el hogar y se concienticen que éste es un problema social, no privado.

Es primordial diseñar un plan integral contra la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, en el que se asignen responsabilidades de nivel nacional y local a las distintas instituciones y entidades vinculadas, como el ICBF, las secretarías de salud, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, las comisarías de familia y la Red de Solidaridad, que incluya revisiones sobre temas como procedimientos de denuncia adecuados y funcionales para facilitar la denuncia por parte de escuelas, vecinos y familiares. También deben desarrollarse programas de detección temprana de maltrato infantil y terapéuticos en las escuelas y colegios, y fortalecer la red interinstitucional contra el maltrato y el programa de comisarías de familia y casas de justicia, entre otros,

Es importante señalar la necesidad de poner mayor atención a los programas de prevención de delitos, participación y solidaridad ciudadanas, y numerosas tareas que no tienen que ver de manera directa con los asuntos policiales, pero que con su desarrollo le ahorrarían mucho trabajo a la Policía. La única fuente de inseguridad no es la delincuencia, y por lo tanto la Policía y la justicia no son los únicos responsables de este problema. Es fundamental, por ejemplo, promover un programa nacional de seguridad

ciudadana que sirva de guía a las autoridades nacionales, regionales y locales, con los criterios mencionados antes, en el que participen todas las entidades estatales del sector social.

Desplazados

El proceso de desplazamientos internos producto del conflicto armado ha propiciado un elemento adicional que es necesario tener en cuenta en la ejecución de una política de seguridad ciudadana. Las ciudades medianas y grandes han sufrido el impacto de los desplazados que buscan mejores oportunidades y han producido procesos de urbanización acelerada. Las ciudades no están preparadas para esta presión y se han vuelto lugares inhóspitos e incapaces para recibirlos en condiciones dignas. Las condiciones de hacinamiento, desempleo y desnutrición propician en gran medida el desarrollo de conductas hostiles y la necesidad de pertenecer a algo que brinde seguridad.

Es importante el diseño y la ejecución de políticas que detengan el desplazamiento y la multiplicación de frustraciones y amarguras que se derivan de la lucha por la supervivencia en situaciones de marginalidad y desigualdad que se constituyen en factores desencadenantes de conductas antisociales. Así mismo, es indispensable una política de recepción y manejo de desplazados, con el fin de evitar improvisaciones y asegurar un mejor bienestar para estos grupos.

Políticas para la prevención de la delincuencia juvenil

Los grupos de jóvenes en alto riesgo son especialmente vulnerables a la violencia, bien sea como sujetos activos o pasivos. Muchos empiezan a manifestar problemas de conducta en edad preescolar. Este es el mejor indicador de criminalidad en la vida adulta. Según estudios en otros países, la carrera delincencial llega a su pico alrededor de los 16 años para delitos contra el patrimonio, y a los 21 para delitos contra las personas; luego desciende de nuevo.

Es necesario desarrollar acciones orientadas a los jóvenes, su creatividad y uso del tiempo, y fomentar una mayor participación por parte de las personas responsables. Algunas medidas recomendables son: el desarrollo de jornada alterna para la realización de actividades extracurriculares; la adecuación de parques y espacio público para el desarrollo de actividades lúdicas y culturales; el control del alcohol y de drogas mediante acciones pedagógicas y restricciones comerciales a expendedores y control a la venta ilegal; la creación de cuerpos civiles de padres de familia con facultades administrativas para el control de la venta de alcohol a menores, similar al cuerpo de policía de tránsito cívico; y los guardianes de convivencia.

Investigación de factores situacionales relacionados con la delincuencia y la violencia

Es recomendable que las autoridades locales dirijan programas encaminados a determinar las circunstancias que favorecen la delincuencia común y desarrollar

estrategias que rompan la cadena causal de la delincuencia. Hay que impulsar estudios que permitan conocer cada una de las conductas antisociales en aspectos como el sujeto activo, el medio a través del cual se ejerce amenaza o coacción, el tipo de víctima con mayor riesgo, las situaciones y los lugares problema.

Se propone establecer un sistema de análisis de información a través de equipos locales de análisis delincencial de carácter interinstitucional e intersectorial, que permitan coordinar y aprovechar la labor de recolección de datos de la policía, medicina legal, ICBF, etc., que faciliten a la administración local adoptar decisiones con menores niveles de incertidumbre.

Definición de estrategias dirigidas a contrarrestar la delincuencia común

Es fundamental poner en marcha estrategias integrales contra los delitos que más afectan la seguridad de la ciudadanía (atraco, robo de residencias y vehículos), por lo menos en los siguientes aspectos: revisión y —si es necesario— adecuación del marco legal que regula la conducta delictiva y la efectividad de las sanciones previstas en éste; efectividad de los sistemas de denuncia; conocimiento a fondo del *modus operandi* de cada delito, de manera que sea posible establecer cuáles son las bandas, dónde operan, si el producto del ilícito es su único ingreso o es un complemento, con qué metodología actúan, si conocen los sitios, si ensayan primero, si rotan por la ciudad, qué tipo de armas usan, cómo engañan a la gente, cuáles son sus coartadas, qué tipo de víctimas prefieren, de qué sexo, de qué edad, en qué circunstancias de modo tiempo y lugar, etc.; definición conjunta de estrategias entre las administraciones locales y la policía y precisar indicadores; y desarrollo de mecanismos de información para alertar a la ciudadanía e invitarla a adoptar medidas de prevención eficaces.

Participación comunitaria

Es conveniente continuar con las estrategias que buscan desarrollar una cultura de seguridad y solidaridad en la ciudadanía. Fomentar acciones como las realizadas en algunas ciudades —especialmente en Santafé de Bogotá—, como los frentes de seguridad y el programa Misión Bogotá (siempre y cuando tengan una reglamentación precisa, para evitar desmanes), los guardianes de convivencia, el desarme voluntario, jornadas de convivencia escolares y los consorcios ciudadanos para el cambio impulsados por la Policía.

Por otra parte, es necesario que se establezcan tanto en la Policía como en la administración local mecanismos para que la ciudadanía pueda quejarse de los funcionarios y puedan denunciar hechos relacionados con la delincuencia sin los trámites propios de una denuncia. Mecanismos que le den confianza al ciudadano de que no habrá represalias, como por ejemplo oficinas de quejas y reclamos manejadas por personal no uniformado, tableros de quejas y sugerencias, buzones, “líneas calientes”, programas radiales, etc. Es muy importante revivir no solamente la figura del comisionado de Policía, sino también desarrollar otras formas de veeduría sobre la Policía, ya que el mejor control que puede tener la Fuerza Pública es el que le proporcione la ciudadanía.

Estrategia de comunicaciones

En un seminario realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, DNP y BID sobre seguridad ciudadana, las diferentes presentaciones de las ciudades y de los expertos coincidieron en la urgente necesidad de que los medios de comunicación aborden el tema de la seguridad ciudadana desde otra perspectiva. Es claro que a nivel de monitoreo de la delincuencia y la violencia, las principales ciudades así como la Policía y Medicina Legal han avanzado en forma muy destacada. Sin embargo, los medios de comunicación registran noticias por fuera de contexto, sin análisis de cifras y realizando análisis y evaluaciones sobredimensionados de la realidad. Así, por ejemplo, el manejo que se dio al caso de los jóvenes de Medellín o el manejo de las cifras de homicidios en Bogotá, haciendo ver ante el mundo que ésta es la ciudad con los mayores niveles de inseguridad, sin interpretar adecuadamente las estadísticas. Por eso es necesario adelantar acciones encaminadas a formar un periodismo especializado en el cubrimiento y análisis de hechos de violencia, con capacidad de generar una información más precisa a la ciudadanía.

PLANTEAMIENTOS PARA UNA REORGANIZACIÓN OPERATIVA DEL EJÉRCITO

Es fundamental realizar una reorganización operativa de las instituciones militares debido a que la actual no ha mostrado la eficacia deseable en el conflicto interno, pues no ha podido contener la permanente expansión territorial y el aumento sostenido del número de frentes y la cantidad de hombres en armas en los grupos insurgentes y paramilitares, ni ha desarrollado una contribución significativa a la paz.

Una reorganización operativa de las Fuerzas Militares debe hacerse en función, al mismo tiempo, del conflicto interno y de las eventuales confrontaciones externas. Y debe tener como base fundamental la reducción de su tamaño, el cambio en su composición, la revisión de la eficacia con indicadores de gestión, veedurías, etc., una reestructuración del dispositivo y modificaciones en su equipamiento y su entrenamiento, no sólo para la guerra sino también para la paz.

Dicha reorganización debe tener como fundamento esencial un cambio de paradigma en la concepción de las Fuerzas Militares, que sustituya la visión de los ejércitos de masa hacia una visión contemporánea de ejércitos menos numerosos pero con más capacidad de combate, gracias al uso intensivo de la tecnología. Este cambio de esquema implicaría una reforma profunda en muchos aspectos de la organización militar vigente, cuya capacidad efectiva de combate en la actualidad sólo alcanza para movilizar en el mejor de los casos la mitad de la fuerza.

La composición de las Fuerzas Militares, en especial la del Ejército, debe definir su total profesionalización y la abolición del servicio militar obligatorio. Los soldados profesionales, más capacitados, mejor entrenados y más motivados en lo moral y en lo material, reemplazarían completamente a los reclutas que hoy son obligados a prestar un servicio desactualizado e inequitativo, con mala preparación, mal equipamiento y nula motivación. Además, habría que pensar en la reestructuración de la carrera militar para ofrecer una perspectiva atractiva de ascenso y promoción, basada en los méritos a los

soldados profesionales, así como también a la oficialidad que en la actualidad asciende con base en la antigüedad, el buen comportamiento y relaciones institucionales adecuadas. Estas recomendaciones generales plantean la necesidad de contrastarlas con estudios más profesionales. Sería conveniente, por ejemplo, que el DNP contratara un estudio con expertos internacionales, sobre la necesidad de la profesionalización total y la eliminación de la población militar redundante.

El tamaño de las Fuerzas Militares también habría que revisarlo, en función de la profesionalización de las fuerzas y la eliminación del servicio militar obligatorio. La parte substancial de las modificaciones habría que hacerla con el pie de fuerza del Ejército, sustrayendo los conscriptos e incorporando aproximadamente el doble de los actuales soldados profesionales. De esta manera, podría reducirse en cerca de la mitad, que es el tamaño que tiene la fuerza en teoría vinculada al combate —el resto está ocupada principalmente en la labores de vigilancia de infraestructura energética y vial—, pero que permanece inmovilizada en gran medida por estar destinada a la administración y al cuidado de las instalaciones militares, o por estar en entrenamiento. La disminución drástica del personal de tropa requeriría simultáneamente de una disminución de los cuadros de mando, sobre todo de los oficiales de alto rango no vinculados a la comandancia directa de las acciones de combate. La relación oficialidad-tropa deberá modificarse según los nuevos requerimientos de la operación. Esta reducción de los efectivos militares no significaría una disminución del tamaño total de la Fuerza Pública, pues, como se verá en el siguiente aparte, la ampliación del pie de fuerza de la Policía correspondería a la disminución del tamaño del Ejército, con lo cual se llenarían vacíos y se podrían precisar las funciones entre las dos fuerzas, las cuales presentan distorsiones y superposiciones.

El dispositivo militar igualmente tendría que modificarse. La gran dispersión actual de la fuerza en más de un centenar de bases militares a lo largo y ancho del país debería dar paso a la agrupación en unos pocos fuertes militares ubicados estratégicamente, donde se concentre una gran capacidad de combate para realizar operaciones sostenidas en zonas prioritarias para el país. En esos fuertes la fuerza militar estaría dedicada a la prevención, la disuasión, el combate y el acercamiento a la comunidad, desligada absolutamente de las labores administrativas que podrían entregarse en concesión a empresas privadas. Allí se concentraría una gran capacidad de movilización y de apoyo logístico permanente para el adelanto de las operaciones militares.

La reestructuración del dispositivo tendría como objetivo lograr una concentración espacial de la capacidad bélica de las Fuerzas Militares y el incremento de sus posibilidades de acciones sostenidas en el tiempo. Esta reestructuración implicaría el desmantelamiento gradual de cerca de ciento veinte bases militares y su sustitución por fuertes militares ubicados en zonas estratégicas, desde las que se puedan atender simultáneamente los requerimientos del conflicto interno y las necesidades de la defensa nacional.

Los sitios donde estarían ubicados estos “fuertes” podrían ser: Tolemaida, en el centro del país, donde existe una importante base para la creación de un fuerte militar; el centro-sur del Cesar, cerca a la frontera con Venezuela y con un radio de acción sobre una zona de importante actividad guerrillera; el norte de Antioquia, con influencia sobre Urabá, la frontera con Panamá y el nudo de Paramillo; el sur de la Serranía de La Macarena, con influjo sobre los llanos del Yarí y el piedemonte de la Cordillera Oriental; el suroccidente

del país, cerca a la frontera ecuatoriana y la bota caucana. Adicional al establecimiento de estos fuertes, se fortalecerían las bases navales de Cartagena y Buenaventura. En cada fuerte militar se concentraría aviación de Ejército y fuerzas de armas combinadas de alrededor de diez mil soldados profesionales. La administración podría encargarse a empresas privadas. Para su construcción sería necesario vender las instalaciones y los terrenos de la mayor parte de las actuales bases militares, para lo cual es necesario hacer una estimación de su valor comercial, previa aclaración de la situación jurídica de cada uno de esos bienes.

El equipo de las Fuerzas Militares deberá modernizarse y el adiestramiento sería el necesario para realizar acciones sostenidas de combate en zonas estratégicas, mediante un eficiente sistema de relevos. La formación de la oficialidad, los suboficiales y la tropa, así como la organización y los currículos de las instituciones donde ella se realiza, deberán adecuarse a las nuevas formas de operación derivadas de los cambios de la composición de la fuerza pública y del dispositivo militar, y a la necesidad de operar con una mentalidad cuyo objetivo sea la paz dentro de una concepción democrática de manejo del orden público.

Para acometer estas acciones de reforma habría que evaluar la factibilidad presupuestal y política de esas iniciativas. Por ejemplo, si se tiene en cuenta que un soldado profesional cuesta el equivalente a diez soldados voluntarios, la eliminación de la conscripción compensaría cerca del cincuenta por ciento del costo del incremento mencionado del número de soldados profesionales. Sin embargo, según estudios internacionales, en principio, para un mismo nivel de desempeño operativo, el sobre costo de un ejército profesional con relación a un ejército basado en la conscripción es de alrededor de un diez por ciento. En el caso colombiano, la venta de muchas de las propiedades inmuebles en zonas urbanas de muy alta valorización, donde hoy están ubicadas decenas de cuarteles, podría aportar significativamente al equipamiento y la operación de un ejército profesional reducido en su tamaño a cerca de la mitad. Habría, de otra parte, la posibilidad de lograr grandes economías de escala al unificar, reducir y hacer más racional la administración, los servicios y la logística. Sería conveniente, además, iniciar una aplicación plena del régimen prestacional corriente a los nuevos cuadros de mando, con el fin de eliminar gradualmente privilegios vigentes y disminuir el impacto de la carga prestacional sobre el gasto global en defensa y seguridad.

De otro lado, la inevitable articulación de las partes de esta reforma militar conduce a que no sería viable su aplicación segmentada, lo que requeriría su desarrollo de manera integral. Como consecuencia, las exigencias de legitimidad y de respaldo político para ponerla en ejecución serían muy grandes. La viabilidad política de estas reformas se sustentaría en la gran inquietud de muchos sectores de la opinión pública acerca de la eficiencia de las instituciones militares que, a pesar de haber contado con notorios incrementos de sus presupuestos durante más de diez años, no han podido mostrar resultados positivos en términos de la recuperación del orden público, y antes, por el contrario, esos sectores ven con mucha preocupación que la situación de inseguridad se agrava sin remedio.

Eventualmente, la vía política más adecuada a la dimensión de los asuntos implicados sería el diseño y la aprobación de una nueva ley de defensa y seguridad nacionales. Aún con todos los riesgos de desarticulación y desnaturalización que entraña el trámite por el

Congreso, esta vía ofrecería a las reformas la suficiente legitimidad y el peso político que no le darían las vías administrativas más expeditas. Obviamente, las exigencias de gestión política serían mayores. El apoyo técnico del ONP al diseño y trámite de esta iniciativa legislativa, sobre la base de las recomendaciones de la misión internacional ya mencionada, sería definitivo para abrirle posibilidades a este proyecto que debe ser defendible desde el punto de vista operacional y de la relación costo-beneficio tanto económico como institucional.

IDEAS PARA UNA REORGANIZACIÓN OPERATIVA DE LAS INSTITUCIONES CON FUNCIONES DE POLICÍA

A continuación se plantean ideas sobre posibles reformas operativas a la Policía Nacional y algunos cambios a otras instituciones con funciones de policía, surgidas a partir de las reformas planteadas a esta institución.

Clarificación y racionalización de funciones

Uno de los problemas centrales a nivel operativo que afronta la Policía Nacional es la realización de múltiples actividades que sobrepasan su función básica de vigilancia y mantenimiento del orden civil (protección a dignatarios; operaciones de contrainsurgencia y antinarcóticos; protección de la infraestructura de hidrocarburos, vial y aérea; vigilancia en cárceles, puertos aéreos, marítimos y fluviales, y circulación de ferrocarriles). Esta situación ha llevado a confusiones sobre la naturaleza misma de la institución y ha desviado a un importante segmento de sus efectivos hacia tareas que tienen una incidencia mínima sobre la seguridad del conjunto de la ciudadanía. Aunque el cuerpo de policía colombiano es de un tamaño no despreciable dentro del contexto internacional, parecería pequeño frente a la magnitud de las tareas que debe cumplir.

Se trata de separar más claramente las funciones rutinarias de vigilancia de las de lucha contra el crimen, y las correspondientes a la preservación del orden público, particularmente en zonas afectadas por la confrontación armada. La idea consiste, por una parte, en retomar la iniciativa planteada en la reforma de 1993 de dividir a la institución en ramas especializadas, pero buscando una división operativa más clara entre un cuerpo de vigilancia de carácter cívico y otro especialmente entrenado para hacer presencia en zonas de conflicto. Por otra parte, se consideraría la función especializada en la lucha contra el crimen, a partir de los cambios introducidos en 1995 en el sentido de separar las tareas de policía judicial de las relativas a la inteligencia. Todo esto conduciría, además, a que se despojara a la Policía de funciones susceptibles de asignar a otros organismos.

Cuerpo de vigilancia

Este cuerpo se encargaría de todas las tareas que emanan de la función básica de vigilancia. Aprovechando el nuevo enfoque de “transformación cultural” que viene impulsando la Policía, el cuerpo de vigilancia podría constituirse en un verdadero servicio público orientado hacia responder las demandas ciudadanas. En este sentido, sería conveniente que el cuerpo de vigilancia se dedicara prioritariamente a la prevención, con

su presencia en las calles, haciendo cumplir los códigos de policía y las normas de circulación y tránsito, y trabajando en los múltiples requerimientos de la población relacionados con la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica. Para el efecto, se debe comenzar por hacer un análisis detallado de las tareas que actualmente realiza la Policía, así como de las expectativas ciudadanas acerca del servicio de vigilancia.

La consolidación del cuerpo de vigilancia requiere de una racionalización de las tareas que realiza la Policía, así como de generar mecanismos para que la institución esté en permanente contacto con las expectativas ciudadanas acerca del servicio. Este plan de racionalización debería comenzar por despojar a la institución de la protección a dignatarios. Tal labor, a la que se le destina alrededor del cuatro por ciento de los efectivos sólo en escoltas, más otra porción de policías que se asignan a la vigilancia en puntos fijos, podría centralizarse definitivamente en el DAS. Esto conllevaría un replanteamiento de la naturaleza y las funciones del DAS, considerando por un lado la posibilidad de constituirlo en un organismo técnico especializado en la protección de dignatarios, como existe en otros países, y por el otro dejando la pretensión de que sea un ente para la seguridad del Estado.

En una segunda fase del plan de racionalización, la Policía podría ser relevada de otras “tareas miscelánea”, como son la vigilancia en puertos aéreos, marítimos y fluviales y la circulación de ferrocarriles, que podrían ser reasignadas a través de esquemas de vigilancia privada. Por último, en lo relativo a la vigilancia de cárceles, actividad que ha sido reasumida parcialmente por la Policía, habría que empezar por el diseño y puesta en marcha de una política penitenciaria y carcelaria, que tuviera como uno de sus puntos principales el fortalecimiento de la guardia carcelaria, para despojar a la institución definitivamente de esta tarea.

En cuanto a consultar las expectativas de la población sobre el servicio de vigilancia, sería adecuado comenzar por consolidar los primeros pasos dados en este sentido dentro del Plan de Transformación Cultural de la Policía. Mecanismos como la consulta ciudadana efectuada en Bogotá en 1996, podrían no sólo ser aplicadas en menor escala a otras ciudades, sino que además deberían constituirse en fuente de información básica para el diseño de reformas institucionales y políticas de seguridad ciudadana por parte de las autoridades civiles municipales y la Policía. Este mecanismo de consulta podría ser entendido como un esfuerzo inicial y puntual, que debería estar acompañado de un sistema de quejas y reclamos que aún está por construirse a nivel tanto interno como externo.

La orientación como servicio público de este cuerpo podría fundamentarse en esquemas operativos acordes con las teorías sobre policía comunitaria o vigilancia policial orientada hacia problemas (*community policing / problem oriented policing*), que buscan no sólo la presencia más activa de la policía a nivel local, sino además la relación más estrecha entre la policía y las autoridades civiles a este nivel, así como una mayor participación de la población en los asuntos de seguridad ciudadana. Se requeriría de un esfuerzo especial por construir un sistema de quejas y reclamos accesible y confiable para la ciudadanía, que sirva de información permanente tanto para la Policía como para las autoridades civiles sobre las inquietudes —sean graves o leves— y las expectativas ciudadanas del servicio policial.

De otra parte, se hace indispensable una reformulación del programa CAI, en términos de abolirlo y plantear un esquema de vigilancia descentralizado que, aunque tenga los mismos propósitos y operativamente sea similar, se fundamente en una planeación realista del dispositivo acorde con la disponibilidad de pie de fuerza. Este esquema de vigilancia debería ser parte de las políticas de seguridad ciudadana que le corresponde diseñar y liderar a las alcaldías. En esta medida sería concertado entre la Policía y las autoridades civiles, y a la vez contaría con un apoyo financiero de largo plazo. En cuanto a los frentes locales de seguridad que buscan involucrar a la comunidad en el área de la prevención, deberían incorporarse dentro de este esquema, previo análisis del desempeño y funcionamiento de los frentes que han operado hasta el presente.

Guardia Civil o Nacional

Este cuerpo se encargaría prioritariamente de solventar la precaria presencia policial en las zonas afectadas por el conflicto armado, que es uno de los problemas centrales que afronta el Estado en materia de consolidación y mantenimiento del orden público interno. Por eso sería transitorio, en la medida que su vigencia dependería de la duración del conflicto armado interno. Una vez que éste termine, habría que rediseñar el cuerpo de vigilancia para cubrir el vacío dejado por esta guardia.

La Guardia Civil o Nacional cumpliría la función de vigilancia en estas zonas, en su mayoría rurales, que es cualitativamente distinta a la que se ejerce en las ciudades, dadas las condiciones tanto de extensión territorial y dispersión de la población, como de concentración de la actividad de grupos guerrilleros y paramilitares. En esta medida, además del entrenamiento en lo estrictamente policial, requeriría de un entrenamiento especial de corte militar. Así mismo, habría que hacer énfasis en la formación en materia de inteligencia. Adicionalmente, la función de proteger la infraestructura de hidrocarburos, vial y aérea del país que actualmente realiza la Policía podría asignársele de manera especial a esta guardia.

Dada la experiencia fallida de conformar una rama de policía rural o de carabineros en la Policía Nacional, lo recomendable sería que la guardia fuera transitoriamente un cuerpo independiente de la Policía Nacional. Sin embargo, considerando que la Constitución Nacional establece claramente la composición de la Fuerza Pública, lo más viable es que se constituyera como un cuerpo adscrito a la Policía Nacional, a partir del personal con experiencia de servicio a nivel rural y de contra guerrilla. Un punto crucial para su implantación sería contar con un plan de desarrollo que considerara el necesario incremento de pie de fuerza a nivel rural y su ubicación, así como el aumento de la capacidad de formación y especialización de personal en esta área.

La guardia se establecería por fases, cuyo punto de partida sería la definición de su posible dispositivo territorial. Su ubicación consideraría de manera prioritaria aquellos municipios o áreas cuya situación de orden público sea particularmente crítica. La definición de la ubicación de la guardia partiría de un análisis pormenorizado del actual dispositivo policial y militar en estas zonas. Igualmente, en caso de llevarse a cabo la reforma militar mencionada, sería fundamental disponer antes que otros aspectos la presencia de este cuerpo en aquellas zonas que sean despejadas por las Fuerzas Militares.

El mayor reto que presenta la constitución de la guardia es el relativo al incremento del pie de fuerza que se requiere a fin de mejorar y ampliar la cobertura policial del área rural. El análisis pormenorizado del actual dispositivo policial y militar, así como la definición de los lugares donde se ubicaría la guardia, serían una guía para definir en qué proporción se aumenta el pie de fuerza. Una alternativa realista para la implantación de la guardia, sería la de iniciar el proceso en unos municipios piloto e ir ampliando el radio de acción del cuerpo, de acuerdo con un plan de prioridades de presencia que asegure recursos en el mediano y largo plazo. Cualquier incremento del pie de fuerza que se disponga deberá tomar en cuenta una variable crítica como es la capacidad disponible para formar y especializar al personal. Considerando que inicialmente ésta sería limitada, podría estudiarse la posibilidad de que en la fase inicial se utilizaran las escuelas de formación de suboficiales de las Fuerzas Militares, incorporando los programas académicos correspondientes a la guardia.

Otra variable importante para lograr cualquier incremento en el pie de fuerza es la incorporación de personal a este cuerpo. Por una parte, sería necesario considerar algún régimen de estímulos especiales para atraer personal hacia la guardia y lograr su permanencia, y por otra, sería factible analizar la conveniencia de desarrollar un plan de incorporación a nivel rural mediante el cual el personal que ingrese preste el servicio en su región de origen.

La lucha contra el crimen y la policía judicial

La lucha contra el crimen sería una función especializada que se desarrollaría por ramas en policía judicial y en inteligencia, así como unidades especiales como las de antinarcóticos y antisequestro (GAULA). Convendría fortalecerse la rama de inteligencia —actualmente en auge dentro de la Policía Nacional—, que ha demostrado resultados positivos en la lucha contra el crimen organizado. Desde 1995 fueron separadas las actividades de inteligencia de las funciones tradicionales de policía judicial, relacionadas con las diligencias preliminares que se realizan para identificar a los infractores de la ley penal dentro de la investigación criminal. Este énfasis en la inteligencia se enmarca en la orientación proactiva que toma fuerza a nivel internacional, según la cual la policía no puede seguir reaccionando frente al crimen, sino que debe tomar la iniciativa y salir en busca de los delincuentes.

En cuanto a la rama de policía judicial, pese a que la institución ha construido a lo largo de los últimos cuarenta años una importante experiencia, cuenta con recursos limitados para desarrollar adecuadamente esta función. Apenas el uno por ciento del personal de la Policía Nacional está asignado a esta actividad, mientras que en otros países la investigación criminal la ejerce un organismo distinto al de vigilancia (caso francés) o es una función especializada dentro de la policía, en cuyo caso entre el 15 y el 20 por ciento de los policías son investigadores (países anglosajones y Japón).

Es reconocido que uno de los principales cuellos de botella del sistema penal del país es la investigación criminal, en particular la etapa de diligencias previas que es la que le compete a la policía judicial. Considerando que los recursos del Estado son bien escasos, ¿hasta dónde se justifica que actualmente haya tres organismos distintos: CTI, DAS y Policía Nacional, que realizan esta función y de manera deficiente? Si hubiese un único

responsable, ¿no se evitaría quizás lo que hoy ocurre que se inculpan unos a otros de la ineficiencia en materia investigativa? Podría pensarse en concentrar la responsabilidad de la investigación criminal en el CTI, que es actualmente el organismo que cuenta con mayor capacidad, pero sería necesario plantear su operación de manera más descentralizada para que hubiese una mayor concordancia entre los asuntos delincuenciales regionales y locales y las prioridades investigativas del CTI. Sin embargo, es importante aclarar que cualquier propuesta sobre este tema requiere de mayor análisis —aún no adelantado en el país—, acerca del funcionamiento, la operatividad y los problemas de coordinación entre los organismos de investigación criminal. El Consejo Nacional de Policía Judicial podría jugar un papel fundamental en la clarificación de este dilema.

Estructura orgánica y subordinación

La clarificación funcional en la Policía requeriría de una reestructuración orgánica. Podría establecerse un plan de trabajo de corto plazo con la Policía Nacional y la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación, DNP, para reestructurar la institución, que considere prioritariamente la división interna de la Policía entre el Cuerpo de Vigilancia y la Guardia Civil o Nacional. Una alternativa en cuanto a esta reorganización sería que estos dos cuerpos estuvieran bajo la dirección y coordinación de la Dirección Nacional, pero que en lo operativo el manejo de personal y la capacitación tuvieran estructuras paralelas. En lo relativo a la lucha contra el crimen, la Policía cuenta con una estructura más o menos especializada a partir de las direcciones de Policía Judicial, de Inteligencia y de Antinarcóticos. Dentro de este contexto y de acuerdo con la última reforma efectuada en septiembre de 1997, las direcciones de la policía que estarían en juego serían la Operativa y la de Servicios Especializados. Eventualmente, dependiendo de lo que se resuelva en materia de política sobre policía judicial, la respectiva dirección podría redefinirse. Al respecto, habría que tener en cuenta que en los últimos cuatro años la organización de la Policía ha sido reformada en tres oportunidades. Por ello, lo ideal sería intervenir en lo estrictamente necesario para lograr este fin.

En cuanto a la subordinación de la Policía a nivel nacional, se presenta la disyuntiva entre mantener o no la adscripción de la institución al Ministerio de Defensa Nacional. Cuando se aboga por mantener esta adscripción, usualmente se ponen de relieve las condiciones actuales del conflicto interno que hacen necesario un alto grado de unidad de mando en la Fuerza Pública. Aunque éste es un argumento práctico, es fundamental que la Policía consolide un proceso de separación y diferenciación definitiva del estamento militar, que le permita desarrollar plenamente su carácter civil. En esta medida, sería conveniente considerar la posibilidad de crear un ministerio de la policía. Para evitar una mayor burocratización de la entidad —el cuatro por ciento de los efectivos policiales trabajan en las instalaciones de la Dirección General— y por ende mayores costos, ese ministerio debería constituirse a partir de la actual Dirección General de la Policía Nacional.

En lo relativo al cuerpo de vigilancia, podrían diseñarse esquemas más descentralizados que coadyuvaran al incremento necesario del pie de fuerza a nivel urbano, así como a la prestación más eficiente del servicio. Un esquema viable sería establecer contratos entre las alcaldías y la Dirección General de la Policía Nacional, en los que se especifiquen los compromisos presupuestales y de servicios entre los municipios y la Policía. Para el efecto, sería conveniente empezar por revisar el intento fallido en este sentido en Bogotá,

para plantear alternativas. Posteriormente, se seguiría con Medellín, Cali y Barranquilla. Los fondos de seguridad de estas ciudades se revisarían de modo que, por un lado, buscaran aumentar los recursos locales, y por otro, correspondieran en el manejo a un plan de seguridad ciudadana acordado entre la alcaldía, la Policía y segmentos de la población. Este plan se centraría especialmente en el aumento del pie de fuerza de la Policía y lo que ello significa en materia de capacidad instalada, vehículos y equipamiento. De gran importancia sería la participación de la Unidad de Justicia y Seguridad del DNP en las definiciones que se tomen acerca de los fondos de seguridad locales.

Mecanismos de control

El balance ideal para reducir y controlar los niveles de corrupción en un cuerpo de policía es que haya instancias fuertes, tanto interna como externamente, para el manejo de quejas ciudadanas y la realización de las investigaciones a que haya lugar. En esta medida, podría plantearse el fortalecimiento de la unidad de investigaciones internas adscrita a la Dirección de Inteligencia, que ha mostrado importantes resultados desde su creación en 1995. A la vez, aunque la figura del Comisionado Nacional para la Policía ha sido inicialmente derrotada, sería posible y conveniente reconsiderarla como mecanismo de recepción y análisis de quejas ciudadanas sobre la Policía, que sirviera de referente a la fuerza en el desarrollo de sus políticas de acercamiento a la comunidad y además generara confianza entre la ciudadanía. Otro tema espinoso que sería conveniente revivir es la constitución de un fuero especial para la policía.

Entre 1997 y 1998, la Policía adelantó un estudio con la Universidad de los Andes para ampliar su plan anticorrupción y desarrollarlo en el largo plazo. Este estudio sería de gran importancia para evaluar mecanismos como la unidad de investigaciones internas, la Inspección General, los sistemas de evaluación y clasificación, las “líneas calientes” de quejas y reclamos, así como la labor de instancias externas como la Procuraduría y la oficina del Comisionado Nacional para la Policía. Esta necesaria evaluación indicará alternativas viables que le den mayor coherencia y continuidad a los esfuerzos internos anticorrupción, y a la vez fundamenten el desarrollo de una instancia externa que complemente dichos esfuerzos.

Manejo de personal: nivel ejecutivo y personal civil

La Policía está empeñada en un proceso de transformación interna dentro del que se prevé una organización más plana y horizontal, donde las funciones se definen de acuerdo con las capacidades del personal. Este tipo de organización tiene implicaciones en el sistema de manejo de personal y por ende requeriría de una revisión de fondo de la estructura jerárquica de la institución. Esta estructura se encuentra actualmente en proceso de transición, en la medida en que no se ha logrado implantar el Nivel Ejecutivo, que al paso que va no se consolidará en menos de diez años —todavía hay cerca de cuatro mil suboficiales y más de 42 mil agentes, mientras que la carrera ejecutiva en sus cuatro años de funcionamiento ha alcanzado los 23 mil efectivos.

Las alternativas de cambio en la estructura jerárquica de la Policía, acordes con el tipo de organización que está impulsando el mando institucional en la actualidad, serían: 1) agilizar

la implantación de la carrera ejecutiva mediante la creación de incentivos para la homologación de suboficiales y agentes a este nivel, de modo que la estructura jerárquica estuviera dividida en un nivel directivo, compuesto por los oficiales, y en otro ejecutivo, compuesto por los mandos medios y la base; 2) revisar el sistema de grados en la carrera de oficiales, buscando su simplificación a la vez que se agilice la implantación del nivel ejecutivo, y 3) revisar la estructura en su totalidad y adecuar el esquema de manejo de efectivos a lo que actualmente se propone para otros cuerpos de policía en el mundo, en el sentido de romper la estructura piramidal y simplificarla a unos cuatro grados, reduciendo la cadena de mando y aumentando la capacidad de decisión en los rangos inferiores.

Sería conveniente analizar hasta qué punto el Nivel Ejecutivo —que de todas maneras cuenta con seis grados asimilables a los de suboficiales, pero con nombres más de corte policial— es adecuado para la organización plana que la Policía está impulsando. Es clave ver si vale la pena insistir en la implantación de este nivel, o si más bien conviene hacer un replanteamiento completo de la estructura jerárquica, que incluya la carrera de oficiales, hoy con el mayor número de grados (nueve). La viabilidad de una u otra alternativa requeriría de un análisis de fondo de los costos, tanto financieros como en materia del sistema de supervisión interna más adecuado para la Policía Nacional. Este análisis podría efectuarse a partir de un comité constituido por la Policía y la unidad del DNP mencionada.

Por último, en cuanto al aumento del personal civil en la Policía -no representa más del cinco por ciento del total de personal, lo que es bastante bajo dentro de estándares internacionales-, podría desarrollarse un plan de sustitución de uniformados por civiles en la parte administrativa de la institución. Este plan empezaría por la Dirección General y seguiría con los tres comandos de departamento de policía metropolitana. Esto por supuesto conllevaría un análisis previo de la parte administrativa de la institución.

CONSIDERACIONES PARA EL CONTROL DE ARMAS LIVIANAS

Con respecto al control de armas livianas es posible plantear el problema a partir de dos dimensiones complementarias: un modelo de política de control y mecanismos de control.

Modelo de política de control de armas

Un modelo de control de armas livianas debe proyectar al menos cinco dimensiones: la cooperación internacional, las necesidades propias de control interno, el mecanismo preventivo de salud pública, el control al contrabando y la venta ilegal de armas, y la definición del papel de la Industria Militar, Indumil, en la fabricación y venta de armas para civiles.

Cooperación internacional. Según la Policía Nacional, aproximadamente el 80 por ciento de las armas ilegales decomisadas provienen de otros países. La mayoría proceden de los Estados Unidos y en menor grado de Centroamérica y Europa. Sin embargo, el comercio de armas —tanto legal como ilegal— rebasa las fronteras del Estado y la política de control de un país tiene implicaciones en otros países. Por ello, es muy difícil que un país de manera independiente pueda lograr resultados positivos y contundentes sobre la

criminalidad con armas de fuego, sujeto exclusivamente a las normas internas y la actuación policial sobre la seguridad ciudadana, Colombia ha participado en diferentes foros internacionales, especialmente en la OEA, en los que se ha facilitado el intercambio de información acerca de la legislación de los diferentes países, como la relacionada con el tráfico y contrabando de armas y el intercambio de metodologías para su control. Igualmente, se ha impulsado la elaboración de un reglamento modelo para el control del contrabando de armas y explosivos en la región americana.

Sobre esta base, es importante consolidar acuerdos binacionales con los países vecinos para acordar acciones encaminadas a controlar el comercio ilícito de armas mediante la formulación de políticas concertadas. Se deben formular estrategias que permitan alcanzar un marco de procedimientos obligatorios a nivel internacional, con el fin de impedir la desviación o reexportación de armas que por las vías ilegales llegan a manos de los particulares, afectando la seguridad y convivencia ciudadana.

Controles internos. La efectividad de un estatuto de control y comercio de armas, como el vigente en el país (Decreto-Ley 2535 de 1993), está dada por la eficiencia en la gestión y control que ejerzan las autoridades. En consecuencia, es necesario que el control de armas tenga la capacidad de articularse con las políticas locales y nacionales de seguridad ciudadana, y de responder de manera flexible a las acciones que los responsables del manejo de la seguridad pública propongan en sus respectivas jurisdicciones. Por ello, una política general debe articular los siguientes aspectos:

a). La función de la asignación de los permisos de porte o tenencia debería estar a cargo de autoridades involucradas o con responsabilidades en los planes de seguridad ciudadana, de manera que la política de concesión de permisos pueda coordinarse con la estrategia general de seguridad y participación ciudadana en este campo. Actualmente, dicha facultad se encuentra en manos del Comando General de las Fuerzas Militares, que aplica e interpreta las normas de acuerdo con su propia visión de la seguridad. Y ésta en muchas ocasiones no coincide con la visión del gobierno o de los responsables de la seguridad ciudadana.

Al respecto, podrían estudiarse varias alternativas. Por ejemplo, si el porte o tenencia de armas está vinculado a la necesidad excepcional de protección de algunos ciudadanos, es decir, si tiene relación con la seguridad privada de ellos es conveniente que la autoridad que conceda permisos sea la reguladora de la seguridad privada (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada) y la que autorice por la vía excepcional el porte o la tenencia, aun cuando las Fuerzas Militares sean las que entreguen físicamente el arma al particular autorizado. Esta opción tiene el riesgo de desconocer las políticas locales de seguridad. Si la facultad estuviera en cabeza de los alcaldes o gobernadores, ellos podrían evaluar la situación de peligro que afecta a una persona, con mayores elementos que una autoridad del orden nacional que no conoce las especificidades de la región ni las condiciones socioeconómicas particulares. Sin embargo, una idea de este estilo en las condiciones actuales del conflicto interno sólo podría adelantarse en las principales ciudades (Bogotá, Cali, Medellín) y fortalecería las responsabilidades e instrumentos de acción de las autoridades civiles frente a la seguridad ciudadana.

Otra posibilidad sería establecer unos organismos mixtos (civiles y militares a nivel municipal o departamental) con responsabilidades concretas, que estudiaran las solicitudes para porte y tenencia de armas, y de manera conjunta adoptarían una decisión de acuerdo con las circunstancias locales. Esta opción sustraería la decisión del ámbito exclusivamente militar y podría introducir consideraciones acordes con los planes locales de seguridad. Un riesgo sería la politización de estas decisiones.

b). Los requisitos exigidos para la concesión o revalidación de permisos de porte o tenencia también deberían estar articulados a la política general de seguridad, de manera que puedan responder a las realidades de violencia de las regiones, al interés general y a los criterios trazados por el gobierno nacional o los locales en esta materia.

c). Las autoridades de policía, que por lo general tienen la responsabilidad operativa del control, deben contar también con instrucciones claras sobre la política de seguridad ciudadana, los medios e instrumentos adecuados para el control de armas de fuego y la capacidad de coordinación con las autoridades judiciales que conocen del porte ilegal de armas.

d). El papel de los alcaldes y gobernadores frente al control de armas aún no se encuentra definido. Los diversos tipos de violencias que se presentan actualmente en nuestras ciudades obligan a los alcaldes a adoptar medidas más acordes con las problemáticas locales específicas. Las armas de fuego han surgido como un elemento presente en la mayor parte de los delitos: el homicidio, las lesiones personales, el hurto calificado, los actos contra la libertad sexual y la dignidad humana, los hurtos a personas, residencias, vehículos y establecimientos bancarios, y los secuestros. Por tanto, las acciones emprendidas deben responder a los diagnósticos efectuados sobre la presencia de este factor en los niveles de morbilidad.

Es necesario hacer claridad —tal como lo hizo la Fiscalía con ocasión de una denuncia presentada por el Comandante General de las Fuerzas Militares contra el Alcalde de Bogotá— en que la protección de la vida de las personas es una responsabilidad inequívoca del alcalde en su condición de responsable del orden público y máxima autoridad de policía en una localidad. Al respecto, se requiere dotar a los alcaldes y gobernadores de los instrumentos jurídicos que les permitan asumir la responsabilidad de velar por la vida y la integridad de las personas. Uno de ellos es la posibilidad de suspender el porte de armas en aquellas épocas en las que los indicadores muestran que las muertes violentas aumentan por la conjunción de una serie de factores que ya están identificados por las entidades especializadas, como Medicina Legal y la Policía Nacional.

e). Es importante promover una política nacional de desarme generalizado, en la que se plantee la necesidad de adelantar campañas periódicas de educación, así como la obligación que tienen las autoridades de policía de efectuar requisas y decomisos en forma permanente. Las mayores exigencias y su estricto cumplimiento para la obtención de licencias para adquirir y portar armas debería ser un componente central en esa eventual política.

Mecanismo preventivo de salud pública. Como se indicó, las armas de fuego se encuentran involucradas en la comisión de la mayor parte de delitos. Por eso, su manejo debe ser abordado con un enfoque que vaya más allá del control policial de la requisa, la

incautación y el decomiso, y pasar a examinarlo desde la órbita de la salud pública y ser contemplado como tal dentro de las políticas de seguridad ciudadana.

Es tal la incidencia de la presencia de armas en los niveles de homicidios, que instituciones como la Organización Panamericana de la Salud han catalogado como epidémico el fenómeno de las muertes por armas de fuego. De esta manera, medidas drásticas de control de armas, como la suspensión de vigencia de permisos en períodos, lugares y circunstancias de alto riesgo previamente determinados, pueden contribuir a disminuir estos índices.

Lucha contra el contrabando y el tráfico ilícito de armas de fuego. La política de control de armas debe contar con una clara estrategia contra el contrabando y el tráfico ilícito de armas, y al respecto definir las responsabilidades, tanto en lo nacional como en lo local. Sería aconsejable que se integrara un cuerpo especial de la Policía, al estilo del de antinarcóticos, especializado en la detección y desmantelamiento de las redes de tráfico y contrabando de armas, y en la cooperación con los países vecinos y aquellos de donde provienen las armas.

Definición del papel de Indumil en la fabricación y venta de armas para civiles. Frente a la contradicción que se presenta en el Estado, cuando pretende controlar el porte de armas por parte de los civiles y al mismo tiempo vende armas como parte de las actividades comerciales de la industria militar, es necesario revisar el papel de Indumil y el impacto que tendría en ella una política drástica de control de armas.

Es natural que Indumil fabrique armas para la dotación de la Fuerza Pública, pero también lo es que las Fuerzas Militares consideren que las limitaciones a la ventas de armas a particulares afectan las finanzas de la industria. Por ello, esta situación ha sido una de las causas que ha entorpecido el que la reglamentación sobre expedición de permisos de porte y tenencia se aplique estrictamente. De ahí que se requiera que esta industria no tenga ninguna dependencia financiera de la venta de armas a los particulares y se sujete a una política general de seguridad.

Mecanismos de control de armas livianas en la población civil

A corto plazo es necesario avanzar al máximo en el control de armas de fuego a nivel local y en el desestímulo de su uso por parte de los particulares. No obstante, a mediano y largo plazo la meta debe ser la prohibición total al porte de armas por particulares y la expedición de una estricta y restrictiva reglamentación relacionada con el porte o tenencia de armas por parte de los servicios de vigilancia y seguridad privada. Esta meta requiere de la voluntad política del gobierno y el Congreso, para asumir el posible desgaste que este tipo de medidas generan debido a lo polémico del tema.

Mientras se alcanza una situación ideal de desarme, es necesario ambientar el camino a través de la ejecución de diversos mecanismos de control de armas livianas que creen efectos complementarios. Se requiere adelantar acciones de nivel nacional y local, encaminadas a la clarificación de las facultades de los alcaldes para la suspensión de los permisos de porte de armas, la intervención de autoridades civiles en la concesión de los permisos de porte y tenencia, el control policial, la adopción de medidas administrativas y

el desarrollo de acciones de formación y participación ciudadana. Aunque es posible identificar acciones en otras áreas, se ha considerado que las expuestas podrían ser realizables a corto plazo teniendo en cuenta la experiencia de las principales ciudades en este campo, con lo cual podría ambientarse el paso a la restricción total.

Facultades de los alcaldes y gobernadores para determinar la suspensión del porte de armas. El Estado debería plantear una posición clara frente a la restricción al porte de armas y las Fuerzas Militares deberían acatarla. La experiencia reciente en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, que por razones de seguridad pública solicitaron la suspensión al porte de armas y las respectivas brigadas las negaron sin motivación alguna, llevan a concluir que la visión de seguridad ciudadana que aún tienen las Fuerzas Militares está en contravía de las tendencias de las principales ciudades del país y también de las que se presentan a nivel mundial en el campo de la seguridad ciudadana. El gobierno nacional podría por la vía reglamentaria facultar a los mandatarios locales para suspender los permisos de porte de armas cuando las condiciones de seguridad así lo requieran, o por lo menos asegurarse de que las Fuerzas Militares no sean un obstáculo para el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana relacionadas con el porte de armas.

Competencia de las instancias civiles en la concesión de permisos de porte y tenencia de armas. Las razones por las que los ciudadanos se arman en forma legal corresponden a necesidades de seguridad privada y no a la defensa de las instituciones o la soberanía. El manejo de la seguridad privada pertenece a una órbita ajena a las Fuerzas Militares y recae en entidades especializadas como la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y la Policía Nacional, las cuales podrían actuar en coordinación con la respectiva gobernación o municipio. Por ello, la función de evaluación para la concesión de permisos debería corresponder a estas autoridades, en lo posible al nivel local, a través de un comité interinstitucional que responda por las decisiones que se adopten y que cuente con estrictos mecanismos de vigilancia, tanto estatal como social.

Control Policial. Además del control sobre las armas legales, es necesario emprender acciones orientadas especialmente al control del contrabando y decomiso de armas ilegales. El tráfico de armas de todo tipo se ha incrementado con redes tan poderosas como las del narcotráfico, que nutren los grupos alzados en armas y los mercados minoristas. Es necesario integrar cuerpos especializados en combatir este fenómeno antes de que adquiera mayores dimensiones. El control de armas debería ser un objetivo definido en los planes estratégicos de la Policía y las administraciones locales, que se mida en función de la reducción de incidentes en los que están presentes las armas, así como en el número de incautaciones y decomisos. Es posible establecer estímulos por armas incautadas, de manera que el personal competente tenga interés en realizar esta labor.

En lo relacionado con la actuación policial, es necesario tener en cuenta que, a partir de la expedición del Decreto 2158 de 1997, se cuenta con las oficinas de seguridad ciudadana y de delitos contra la vida e integridad personal, las cuales deberían dotarse de los instrumentos necesarios para que asesoren a los gobiernos nacional y regional, así como a los departamentos de policía, para que adopten acciones específicas para el control de las armas de fuego y sean consideradas en los planes generales.

Restricción a la concesión de permisos y las renovaciones. El gobierno nacional podría ordenar la suspensión de la expedición de permisos a particulares y limitarla exclusivamente a servicios de seguridad privada debidamente autorizados en los casos previstos en la ley. El sistema de información con que cuenta el Comando General de las Fuerzas Militares permite detectar la vigencia de los permisos. Aquellos que se venzan podrían no ser revalidados y ordenada la devolución del arma, la cual podría darse en dos etapas: un plazo de devolución voluntaria y otro mediante decomiso con el riesgo de incurrir en porte ilegal de armas.

Estrategia de comunicaciones. El desestímulo a los portadores *legales* podría hacerse a través de campañas de comunicación directa por correo a cada uno de estos ciudadanos, persuadiendo sobre la inconveniencia del uso de armas e informando sobre su ineficacia como medio de protección individual. Así mismo, los alcaldes, las ONG's de derechos humanos y otras organizaciones podrían enviar información a estas personas, resaltando lo que significa que tengan en sus manos la posibilidad de disponer de la vida de otros. Las administraciones locales y el gobierno nacional podrían realizar campañas de comunicación en los medios masivos, con el objeto de desestimular el uso de las armas basadas en valores, la protección al derecho a la vida y la integridad personal, la igualdad entre todos los ciudadanos y otros temas a través de los cuales se destaque el riesgo y la inequidad que éstas generan en la sociedad.

Educación ciudadana. Es necesario que se desarrollen acciones concretas encaminadas a que niños y jóvenes de todos los niveles rechacen el uso de las armas en la vida cotidiana. Los colegios, las empresas y las universidades podrían adelantar campañas educativas en este sentido, además de acciones de devolución voluntaria y estímulos a quien denuncie a los portadores de armas. Así mismo, el sector privado podría vincularse colaborando con el control en los lugares públicos o apoyando acciones de educación ciudadana, como la realizada en Bogotá en las jornadas de desarme donde la empresa privada tuvo un importante papel financiador.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Acosta Muñoz, Daniel, (1996), *Sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario. Reflexión en torno a la construcción de un modelo de atención a internos*, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, junio, Santafé de Bogotá.

Blair Trujillo, Elsa, (1993), *Las Fuerzas Armadas. Una mirada civil*, CINEP, Santafé de Bogotá.

Camacho Guizado, Álvaro, y Álvaro Guzmán Barney, (1990), *Colombia: ciudad y violencia*, Ediciones Foro Nacional, Santafé de Bogotá.

Comisión de Estudios Sobre la Violencia, (1987), *Colombia: Violencia y democracia*, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

Deas, Malcom y Fernando Gaitán, (1995), *Dos Ensayos Especulativos Sobre la Violencia en Colombia*, Fonade-DNP, Santafé de Bogotá.

Historia de las Fuerzas Militares en Colombia, (1993), Tomo III-Ejército, Planeta Colombiana Editorial, Santafé de Bogotá.

Ibañez Sánchez, general (r) José Roberto, (1994), *Democracia, seguridad y Fuerza Pública*, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, Santafé de Bogotá.

Klevens, Johanne, (1998), *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención*, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, febrero, Santafé de Bogotá.

Leal Buitrago, Francisco, (1994), *El oficio de la guerra: La seguridad nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

_____, y Juan Gabriel Tokatlán, (1994), *Orden mundial y seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Tercer Mundo Editores-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia-SID, Santafé de Bogotá.

Misión Siglo XXI, (1996), *Estudio Prospectivo de Seguridad, Bogotá*, Cámara de Comercio de Bogotá.

Pardo Rueda, Rafael, (1996), *De Primera Mano: Colombia 1986- 1994*, CEREC-Norma, Santafé de Bogotá.

Valencia Tovar, general Álvaro, (1992), *Testimonio de una época*, Planeta Colombiana Editorial, Santafé de Bogotá.

Valencia Villa, Alejandro, (1992), *La Humanización de la guerra: Derecho internacional humanitario y conflicto armado en Colombia*, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá.

Valencia Villa, Hernando, (1993), *La Justicia de las Armas: Crítica de guerra metodológica en Colombia*, Tercer Mundo Editores-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

Artículos en libros

Bejarano, Ana María, (1990), “Estrategias de paz y apertura democrática: Un balance de las administraciones Betancur y Barco”, en Francisco Leal Buitrago y León Zamoc (editores), *Al Filo del Caos: Crisis política en la Colombia de los años 80*, Tercer Mundo Editores-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

Bonett Locarno, general José Manuel, (1996), “Definición de los Factores Generadores de la Violencia en Colombia”, en *Memorias del Encuentro Colombo-español Paz y Guerra en Conflictos de Baja Intensidad: EL Caso Colombiano*, Atípicos Editores, Santafé de Bogotá.

Bustamante, Fernando, (1988), “El Desarrollo Institucional de las FFAA de Colombia y Ecuador”, en Augusto Varas (coordinador), *La Autonomía Militar en América Latina*, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas.

Bulla Rodríguez, Patricia, (1995), “Control de armas y seguridad ciudadana”, en Juan Gabriel Tokatlán y José Luis Ramírez (editores), *La violencia de las armas en Colombia*, Fundación Alejandro Ángel Escobar, Santafé de Bogotá.

Camacho Guizado, Alvaro, (1995), “El problema central de una política de seguridad ciudadana”, en PNUD-PNR, *Violencia urbana e inseguridad ciudadana*, Memorias del Seminario Internacional en Santa Marta, 6 y 7 de marzo de 1994, Canal Ramírez Antares, Santafé de Bogotá.

Camacho Leyva, Bernardo, (1993), "Etapa contemporánea, 1974- 1990", en *Historia de La Policía Nacional de Colombia*, Planeta Colombiana Editorial, Santafé de Bogotá.

Córdoba Triviño, Jaime, (1996), "La Seguridad Interna en Colombia", en *Memorias del Encuentro Colombo-español Paz y Guerra en Conflictos de Baja Intensidad: El Caso Colombiano*, Atípicos Editores, Santafé de Bogotá.

García Peña, Daniel, (1996), "El Gobierno Colombiano y su Política de Paz", en *Memorias del Encuentro Colombo-español Paz y Guerra en...*

Martínez, Gabriel, (1996), "La Guerra se salió del Campo", en *Memorias del Encuentro Colombo-español Paz y Guerra en...*

Melo, Jorge Orlando, (1990), "Los paramilitares y su impacto sobre la política", en Francisco Leal Buitrago y Leon Zamoc (editores), *Al Filo del Caos: Crisis política en...*

Rangel Suárez, Alfredo, (1996), "Colombia: Guerra Irregular en el fin de siglo", en *Memorias del Encuentro Colombo-español Paz y Guerra en...*

Sarmiento, Libardo, (1991) "Pobreza y violencia: Un análisis municipal", en Oscar Fresneda y otros, *Pobreza, violencia y desigualdad: Retos para la nueva Colombia*, PNUD, Santafé de Bogotá.

Torres Velasco, Javier, (1991), "Agenda pública sobre violencia urbana en Colombia", en PNUD-PNR, *Violencia urbana e inseguridad ciudadana*, *Memorias...*

_____, (1994), "La ciudadanía pacta con su Policía: El proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia", en Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian, *Orden mundial y seguridad: Nuevos desafíos para...*

Artículos en revistas

Bulla Rodríguez, Patricia y Patricia Pinzón de Lewin, (1995), "Violencia y armas, un ciclo infernal", en *Estrategia Económica y Financiera*, N° 208, marzo, Santafé de Bogotá.

Camacho Guizado, Álvaro y María Emma Wills, (1992), "César Gaviria con el sol a las espaldas: Nubes en el futuro incierto", en *Análisis Político*, N° 15, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, enero-abril, Santafé de Bogotá.

_____, (1993), "La reforma de la Policía: Realidades inmediatas y objetivos estratégicos", en *Análisis Político*, N° 19, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto, Santafé de Bogotá.

_____, (1993), "Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado?", en *Análisis Político*, N° 21, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, enero-abril, Santafé de Bogotá.

Llorente Sardi, María Victoria y Patricia Bulla Rodríguez, (1993), "¿En qué va la reforma de la Policía?", en *Política Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, Vol. IV, N° 4, Santafé de Bogotá.

Montenegro, Armando y Carlos Esteban Posada, (1993), "Criminalidad en Colombia", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXV, N° 1, Santafé de Bogotá.

Rangel Suárez, Alfredo, (1993), "Poder civil, guerrilla y reforma militar", en *Estrategia Económica y Financiera*, Santafé de Bogotá, octubre.

Restrepo, Luis Alberto, (1988), "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, N°3, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, enero-abril.

Reyes Posada, Alejandro, (1993), "La coyuntura de las guerras y la nueva estrategia de seguridad", en *Análisis Político*, N° 18, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, enero-abril.

Serrano, general Rosso José, (1994), "Proceso y Resultados de una Reforma", en *Política Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, Vol. IV, N° 4, Santafé de Bogotá.

Soto Velasco, Andrés, (1993), "El tráfico ilegal de armas: Un enfoque económico", en *Colombia Internacional*, N° 22, CEI, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, abril-junio.

Torres Velasco, Javier, (1994), "La Reforma de la Policía Nacional", en *Política Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República, Vol. IV, N° 4, Santafé de Bogotá.

Valencia Villa, Hernando y Parmenio Cuéllar, (1994), "Derechos humanos, fuero militar y Corte Constitucional", en *Análisis Político*, N° 26, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre, Santafé de Bogotá.

Documentos

Ferreira Vidigal, Armando Amorin, Raúl Sohr y Andrés Soto, (1991), *La Seguridad y la Defensa en América Latina en los Años Noventa: Retos y Perspectivas*, Documentos Ocasionales, N° 24, CEI, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, noviembre-diciembre.

Paz Pública, (1997), Programa de Estudios de Seguridad, Justicia y Violencia, Universidad de los Andes, Carta N° 1, julio.

Rubio, Mauricio, (1996), "*Homicidio, justicia, mafias y capital social*", Documento CEDE, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, agosto.

Soto, Andrés, Paulina Zuleta y Paula Peña, (1994), *Las Armas de Fuego Ligeras en Colombia: alcances, diversidad y control*, Documentos Ocasionales N° 33, CEI, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, enero-marzo.

Tesis

Dávila, Andrés, (1994), "Fuerzas Armadas, violencia y democracia en Colombia", Tesis de Grado para optar al título de Maestro en Ciencias Sociales, Flacso, Sede México, México D.F.

Escobar Arango, Mariana, (1992), "Alcances de las estrategias del primer año de César Gaviria para combatir la violencia estatal y paraestatal", Monografía de tesis para optar al título de Politóloga, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

Artículos inéditos

Delgado, Julián y Jaime Guardia, (1994), "La seguridad ciudadana como valor democrático y de progreso social", documento presentado en la Jornada de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Bogotá 2000, Santafé de Bogotá, diciembre.

Memorias del Seminario Violencia y Armas en Santafé de Bogotá, (1995), Universidad de los Andes, Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, junio.

Documentos oficiales

Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, (1997), *Seguridad y Convivencia: Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral*, Santafé de Bogotá, abril.

CONPES 2771, (1997), *Modernización de la Policía Nacional en el marco del plan de seguridad ciudadana*, Santafé de Bogotá, marzo.

Presidencia de la República, (1991), "Estrategia nacional contra la violencia", separata de *El Tiempo*, Santafé de Bogotá, mayo.

_____, (1993), *Seguridad para la gente. Segunda fase de la estrategia nacional contra la violencia*, Santafé de Bogotá, octubre.

_____, (1993), *La Nueva Policía para Colombia*, Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, Santafé de Bogotá.

_____, (1995), *Programa presidencial para la convivencia y la seguridad ciudadana*, Santafé de Bogotá, agosto.

Humanización del conflicto y proceso de Paz¹

Carlos Vicente de Roux Rengifo
Abogado. Asesor de la Fundación Social.

La regularización de los conflictos armados internos guarda con los procesos de paz relaciones menos simples de lo que parece. Para verlo con claridad se puede comenzar por pensar en dos posibilidades extremas, a saber:

- La guerra interna se expande y se descompone progresivamente, no obstante lo cual, y gracias a un proceso de negociación política que se desarrolla en medio de la confrontación, se celebra finalmente un acuerdo de paz que le pone fin a esta última.
- El conflicto se prolonga indefinidamente, pero por obra de los esfuerzos de diversos mediadores nacionales e internacionales y de las propias partes, las hostilidades llegan a desenvolverse con un alto grado de sujeción a las normas del derecho internacional humanitario (DIH).

Estas dos eventualidades corresponden a una situación de gran autonomía de la humanización de la contienda con respecto a los procesos de solución negociada de la misma. Nada impide, teóricamente hablando, que cualquiera de ellas llegue a configurarse en la vida real. Ahora bien: lo más probable es que en la práctica se imponga un vínculo relativamente estrecho entre la humanización y la resolución política del conflicto. En varios países ha ocurrido así y es muy probable que en Colombia suceda lo propio.

Entre los distintos tipos de relación que esos dos géneros de procesos pueden llegar a guardar entre sí, se encuentran los siguientes:

- La regularización del conflicto puede hacer positivas contribuciones a la paz y ello a través de varias vías, entre las que se destacan las dos que se enuncian a continuación:
 - a) Si la humanización surge de aproximaciones y convenios entre las partes da lugar a que se establezcan entre los contendientes puentes de comunicación, de confianza y de credibilidad que facilitan la negociación de la paz —de hecho, en múltiples contextos, los acuerdos sobre derechos humanos y derecho humanitario han sido los abre bocas de la pacificación—.
 - b) Ya sea que resulte de decisiones unilaterales de las partes o de acuerdos entre ellas, al contribuir a que se reduzca o cese la atrocidad, la humanización le resta piso a aquel componente de legitimación de la lucha de cada bando que surge, precisamente, del hecho de que sus adversarios violan gravemente los derechos humanos y el derecho humanitario —se trata de un elemento de legitimación que ha endurecido a todos los actores del conflicto colombiano, y del que todos han derivado fuerzas y recursos—.

¹ La expresión “regularización del conflicto” es más rigurosa que la de “humanización” del mismo. En este escrito, sin embargo, se usan indistintamente la una o la otra atribuyéndoseles el mismo significado, esto es, el de sometimiento de la contienda armada a las normas del derecho internacional humanitario.

- Los procesos de paz, por su parte, suelen crear condiciones propicias para la regularización de los conflictos armados a cuya resolución apuntan. Por más que las negociaciones se adelanten en medio de la confrontación armada, si alcanzan cierto nivel de desarrollo, será casi ineludible que las partes planteen el tema de las reglas que deben aplicar las fuerzas contendientes en la conducción de las hostilidades, en amparo de la población civil afectada por estas últimas y de los combatientes heridos o enfermos, o que se han rendido o que han sido reducidos o capturados por el adversario. Si la pacificación se persigue, fundamentalmente, para acabar con los sufrimientos humanos causados por la guerra, no parece posible renunciar al buen clima que vayan creando las negociaciones de paz para aplicar ese recurso transitorio de reducción y alivio de tales padecimientos que consiste, precisamente, en regularizar la contienda.

Las relaciones entre la humanización de la confrontación y su resolución mediante un acuerdo político pueden plantearse en términos todavía más estrechos y exigentes: los dos procesos pueden llegar a obrar como condiciones mutuas de viabilidad. En efecto:

- No parece posible arribar a la celebración de acuerdos definitivos de paz si no media un mínimo grado de regularización del conflicto y, en particular, si no han sido suprimidas las expresiones más envilecidas de desenvolvimiento del mismo. En medio de un espectáculo de multiplicación de eventos de barbarie y atrocidad, difícilmente se puede poner el broche de cierre al proceso de resolución política de la contienda.
- Por otra parte, parece ser un hecho, en muy variados casos, que existen grandes dificultades para lo siguiente:
 - a) Dar iniciación a un esfuerzo serio de humanización del conflicto si las partes no tienen en mente un horizonte de negociación de la paz.
 - b) Consolidar pasos contundentes de regularización del conflicto, si el proceso de paz no ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo.
 - c) Alcanzar altos estándares de cumplimiento de las reglas humanitarias aplicables a los conflictos armados internos si no se encuentra a la vista la celebración del o de los acuerdos definitivos de paz.

Más adelante se hará referencia a las posibles explicaciones de estos últimos extremos².

² En otro plano de análisis habría que decir que en los últimos años se ha dado en Colombia una curiosa relación de balanceo entre los dos órdenes de cuestiones que se vienen examinando: cuando la resolución negociada del conflicto se ha presentado como una meta inalcanzable en el corto plazo, la regularización del mismo ha adquirido perfil (así ocurrió durante la administración Samper); al aumentar, en cambio, las expectativas de éxito de las gestiones de resolución de la confrontación, se ha presentado una disminución del interés por humanizarla (eso es, por lo menos, lo que parece estar sucediendo durante la administración Pastrana). Este juego de contrapesos no carece de lógica, pero no debería imponerse como una ley mecánica que suplante la acción consciente de los gobiernos.

PARTICULARIDADES DE LA SITUACIÓN COLOMBIANA

Conviene, para avanzar en lo expuesto, dar una mirada a ciertas particularidades del caso colombiano. La brecha que existe en Colombia entre las previsiones del DIH y las realidades de la guerra se manifiesta, básicamente, en dos planos: el atinente a la forma como algunos de los contendientes financian la lucha armada, y el referente a los métodos de agresión contras las bases de apoyo social de los adversarios de la parte de que se trata. A continuación se examinan, en función de los comportamientos de los actores involucrados, estos aspectos de la problemática humanitaria:

La guerrilla

Como lo enseña la experiencia universal, los grupos armados insurgentes sólo pueden ampliar más allá de cierto punto la escala de sus operaciones si logran consolidar unas bases territoriales y sociales amplias o si cuentan con abundante apoyo de uno o varios Estados. No ha sido ese el caso de la guerrilla colombiana, no obstante lo cual ésta ha llevado muy lejos sus apuestas y sus compromisos bélicos. Para cubrir la brecha ha recurrido extensamente a ciertos métodos y prácticas de la delincuencia común —el secuestro, la extorsión y el homicidio de quienes no se pliegan a las amenazas extorsivas—. El haber arribado a esa situación ha sido el resultado de una relación compleja entre fines y oportunidades. Aquí —como en el enigma del huevo y la gallina— es difícil saber qué fue primero: si la determinación de expandir a cualquier costo los recursos y las actividades bélicas, o el descubrimiento de *chances* de financiación de estas últimas unido al aprendizaje, lento pero persistente, de las formas de aprovecharlos. No obstante, pueden darse como ciertos los hechos siguientes:

- Desde la década de los setenta se venía presentando, en una atmósfera nacional de deterioro ético progresivo³, una incorporación persistente de los métodos propios de la delincuencia común al quehacer bélico de la guerrilla colombiana⁴, incorporación que se fue haciendo más intensa y acelerada con el paso de los años.
- El desorden social e institucional que trajo consigo la expansión del narcotráfico durante los años ochentas y las nuevas oportunidades de financiación que le abrió a todo género de actividades armadas ilegales, fueron ampliamente aprovechadas por la guerrilla.

³ Hay que guardarse de las idealizaciones cómodas del pasado, pero es un hecho que si se comparan los años sesenta con los setenta (sobre todo con los últimos setenta) se perciben fenómenos como éstos: un incremento de la violencia política (que había dado el brazo a torcer durante la pacificación frentenacionalista), un ascenso de las actividades de diversos tipos de organizaciones y redes delincuenciales (contrabando, explotación ilegal de las minas de esmeraldas, tráfico de marihuana, robo de automotores, secuestro...) y de las prácticas financieras no ortodoxas toleradas por los gobiernos, así como una eclosión del papel del clientelismo y del gamonalismo en la conducción global de los asuntos públicos (que se hizo patente durante la administración Turbay).

⁴ Está en mora de ser emprendida una investigación que examine la microhistoria de ese fenómeno de contaminación, especialmente por lo que hace referencia al secuestro: ¿Cómo fue que la insurgencia se fue vinculando a la *industria* del secuestro, a partir de los años sesenta y setenta, aprendiendo de la delincuencia común y ampliando la escala de las operaciones de esta última? ¿Cómo evolucionaron la mentalidad y el discurso revolucionarios para dar paso a la utilización masiva de una práctica de lucha que produce sufrimientos desmedidos a las víctimas directas y a sus familiares?

- Una vez que los aparatos armados irregulares alcanzaron ciertas dimensiones críticas, la necesidad de sostenerlos y expandirlos⁵ desencadenó una dinámica voraz de exacción de recursos de muy diversos sectores sociales⁶. Lo que fue surgiendo de allí fue un conjunto de formaciones político-militares⁷ dedicadas a la extracción de excedentes económicos de los sectores medios y altos de la población, la adquisición de armamento, la vinculación de combatientes y la utilización de la capacidad de agresión así dimensionada para enfrentar a los cuerpos armados del Estado como para obtener recursos por vía coercitiva a escala cada vez mayor⁸.

Los agentes del Estado

El primer protagonista de la lucha contra la guerrilla ha sido, por supuesto, el Estado, que ha combatido a la subversión mediante toda suerte de métodos, legales e ilegales⁹. Bajo la influencia de la ideología de la seguridad nacional incurrió a gran escala y durante varias décadas en la violación de los derechos humanos contra los miembros de los grupos insurgentes y sus reales o supuestos colaboradores¹⁰. Sin embargo, las tendencias al

⁵ Quizá pueda decirse de las formaciones guerrilleras ubicadas en ciertos contextos lo que es predicable de determinado género de empresas capitalistas: la que no crece, se hunde.

⁶ En otros países el análisis marxista de la estructura de clases ha servido para delimitar con cuidado la frontera de los sectores sociales golpeados por los insurgentes; en Colombia, la mera lógica de la expansión de la guerra ha llevado a la guerrilla a traspasar esa frontera y a convertir en víctimas de sus expoliaciones a muchos sectores medios de la población (campesinos acomodados, pequeños ganaderos, personas que viven del ejercicio de una profesión liberal en el campo y en los pueblos, tenderos prósperos...).

⁷ Las prácticas propias de la delincuencia común adoptadas por la insurgencia suelen confundir a ciertos sectores del *establecimiento*, llevándolos a desconocer el peso determinante del elemento político (incluida la pasión y el sectarismo políticos) en las formaciones armadas guerrilleras. Esto puede convertirse en fuente de fatales equivocaciones en los procesos de conducción de la guerra, y de regularización y resolución de la misma.

⁸ Hay quienes justifican la extracción forzada de recursos que realiza la guerrilla arguyendo que se trata del cobro de *impuestos de guerra*. Sin embargo, para que las contribuciones al esfuerzo de uno de los contendientes pueda tener ese carácter, deben ser recaudadas por una autoridad que tenga un mínimo grado de legitimidad estatal y que esté en condiciones de comportarse en consecuencia. En otras palabras: debe haber un significativo grado de acatamiento a esa autoridad dentro del conglomerado conformado por quienes pagan el tributo, éstos deben haber recibido y estar recibiendo como contrapartida los beneficios básicos de vivir en una sociedad regida por un Estado (aunque el suministro de tales beneficios pueda verse afectado, en un determinado marco temporal o geográfico, a causa de la guerra) y los métodos empleados para garantizar el cobro del impuesto deben ser respetuosos de la integridad y la dignidad de quienes están obligados a pagarlos.

⁹ Es pertinente distinguir tres tipos de expresiones de la lucha contra la insurgencia: la acción contrainsurgente legal, que enfrenta directamente a la guerrilla y busca neutralizar la actividad de sus colaboradores con sujeción al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos; la acción contrainsurgente ilegal y selectiva, que ataca-con métodos como la tortura, el homicidio y la desaparición forzada de personas, a los colaboradores efectivos o supuestos de la subversión que no están incorporados a sus formaciones armadas, o a los guerrilleros colocados por fuera de combate; y la acción contrainsurgente ilegal e indiscriminada, que busca generar terror, mediante las masacres y los ataques de efectos amplios e incontrolados a los núcleos de población que simpatizan con la guerrilla. El Estado colombiano ha incurrido en las tres modalidades de actuación mencionadas y, en particular, en las dos primeras.

¹⁰ Quizá pueda identificarse un *pecado original* estatal en relación con la violencia política en el espacio del medio siglo que está a punto de concluir: consistiría en la guerra sin cuartel que se emprendió a mediados de la década de los sesenta contra los núcleos de campesinado comunista que habían sobrevivido a la vorágine sangrienta de los años cuarenta y cincuenta.

desbordamiento de las actividades estatales de contrainsurgencia han sido neutralizadas, en cierto grado, por dos clases de factores: la existencia de un régimen y una institucionalidad democráticos (por débil y recortada que sea la democracia en Colombia)¹¹ y la creciente presión nacional e internacional (sobre todo a partir del fin de la *guerra fría*) en pro del respeto de los mencionados derechos. Las cosas han evolucionado hasta el punto de que el Estado ha logrado disciplinar parcialmente la gestión directa de sus agentes, pero han quedado abiertos diversos canales de colaboración o tolerancia entre dichos agentes y el paramilitarismo.

Los grupos paramilitares

Lo particular del caso colombiano es que las formas ilegales de la gestión contrainsurgente¹² han venido a convertirse en el campo propio de acción de un tipo particular de grupos armados irregulares, los paramilitares. El *rol* paramilitar en esa lucha pone en juego circunstancias muy relevantes, por lo siguiente:

- A diferencia de lo que ocurre con los cuerpos armados del Estado —entre los cuales tiene mucho peso un enfoque burocrático-administrativo de manejo de la contienda— los miembros de las agrupaciones paramilitares asumen la guerra como cosa propia. En últimas, reúnen en un solo haz las energías de (y los recursos afectados a) tres tipos de conflictos privados con la insurgencia: la de grandes y medianos terratenientes y ganaderos golpeados por la subversión; la de narcotraficantes devenidos propietarios de tierras; y la de cierto campesinado pobre con tradición de lucha anti-guerrillera (en las filas del paramilitarismo ha terminado por agruparse la militancia anti-insurgente, sectaria y apasionada, que han ido dejando en muchas regiones del país los odios generados por la guerra).
- Como corresponde a su condición de grupos irregulares, los paramilitares tienen menos dificultades que la fuerza pública para hacerse a un conocimiento cabal de los espacios geográficos y sociales donde van a atacar a los colaboradores y simpatizantes de la insurgencia.
- Los paramilitares no están sometidas a los controles políticos, éticos y jurídicos que obran, de una u otra manera, sobre el Estado y sus fuerzas militares y de policía, y pueden actuar con plena crueldad y desinhibición contra sus reales o supuestos enemigos, cosechando, por lo menos dentro de ciertos ámbitos temporales y espaciales, los éxitos bélicos que eso comporta.

¹¹ Una circunstancia ausente en países sometidos a dictaduras militares y afectados por conflictos armados internos, en los que la eliminación a sangre y fuego de núcleos enteros de población por las fuerzas estatales, llegó a estar a la orden del día.

¹² Tanto de la *selectiva* como de la *indiscriminada*, que tienden a aplicar respecto a la guerrilla el aforismo de que *hay que quitarle el agua al pez*.

Un elemento adicional pero muy vinculado a lo expuesto, que no puede dejarse de lado, es que la reintroducción de la violencia por parte de los tres tipos de actores mencionados —las guerrillas, los agentes del Estado y los grupos paramilitares— en ámbitos geográficos y sociales pacificados a medias durante el Frente Nacional, está siempre en vías de reavivar viejos modelos de lucha sectaria, incluyendo el recurso a las venganzas colectivas de sangre, sólo que bajo nomenclaturas ideológicas distintas a las de la violencia liberal-conservadora de mediados de siglo¹³. Este es un aspecto ominoso del conflicto colombiano que suele pasarse por alto.

Recapitulando, se puede concluir que ciertas prácticas que infringen gravemente el DIH están intensa y estructuralmente incorporadas al quehacer de los *actores armados*, principalmente bajo las siguientes modalidades:

- Las extorsiones y los secuestros (y los homicidios concomitantes) como vías de financiación de la actividad bélica insurgente¹⁴.
- Las torturas, los homicidios por fuera de combate, las desapariciones forzadas, las masacres, los ataques indiscriminados a sectores de la población civil y el desplazamiento forzado de personas, como formas de lucha de los paramilitares, para desbaratar las redes de apoyo y dismantelar las bases sociales de la guerrilla¹⁵.

Las perspectivas de humanización de la confrontación no son, de acuerdo con las circunstancias descritas, muy esperanzadoras. Y lo son menos en la medida en que no logre desplegar velas un proceso de negociaciones de paz.

Si es cierto, como se ha afirmado, que la financiación de la actividad bélica de algunos de los actores armados y la eficacia de esos u otros protagonistas de la confrontación para agredir y debilitar a sus adversarios, están afincadas en actos que constituyen, de por sí,

¹³ Se trata de una violencia mimética, cuyos protagonistas actúan inducidos por la imitación al adversario, si bien tendiendo a superarlo en agresividad y barbarie en cada contragolpe. Esta mimesis de la violencia no ha traspasado ciertos límites, pero podría llegar a hacerlo —límites cualitativos—: los adversarios aun no se imitan en todos sus métodos y hacen de ello casi que una cuestión de honor; la guerrilla no suele torturar ni desaparecer; los paramilitares no acuden al secuestro extorsivo; los insurgentes no acostumbran recurrir a los homicidios colectivos, pero en los años 1995 y 1996 se trenzaron con los paramilitares en un ping-pong de masacres y volvieron a cometerlas en el Nudo de Paramillo, en una zona de influencia de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, en diciembre de 1998. Límites cuantitativos: la dinámica de la guerra, a nivel global, no ha estado jalonada (como llegó a suceder en alta medida con la violencia partidista de mediados de siglo) por las retaliaciones cruzadas contra las periferias de apoyo social de los adversarios; durante el conflicto actual, ese ha sido sin embargo el caso en determinados contextos temporales y locales.

¹⁴ Los insurgentes también apelan al homicidio de reales o presuntos informantes de la fuerza pública y de militares o policías en franquicia, le asignan el carácter de objetivo militar a bienes e instalaciones que carecen de él, causan desplazamientos forzados y, al atacar guarniciones o puestos de la fuerza pública, utilizan medios de alcances indiscriminados y dejan de adoptar precauciones para evitar que los efectos del ataque se extiendan a la población civil. Con todo, sus infracciones más graves y numerosas al DIH se producen en el marco de la exacción de recursos para costear la guerra.

¹⁵ Muy recientemente, el jefe máximo de las Autodefensas Unidas de Colombia y de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá ha confesado que esos grupos también están extorsionando a narcotraficantes y empresas transnacionales. Los perfiles que han distinguido las prácticas y los comportamientos de los *actores del conflicto* tienden, con pasos como ese, a desconfigurarse.

infracciones del derecho humanitario, sólo será posible avanzar a fondo en la regularización del conflicto en la medida en que la paz negociada se haga más viable y previsible, y en que la propia lógica de los fines y los medios de la guerra comience a remitir¹⁶.

Lo anterior no debe conducir a conclusiones simplistas, como la que consistiría en afirmar que la regularización es un producto más o menos automático de los avances hacia la paz. Si se quiere humanizar el conflicto, será siempre menester desarrollar un trabajo arduo, específicamente dirigido a ese fin: las negociaciones de paz suministran un entorno indispensable para moverse con éxito hacia él, pero no proporcionan condiciones ni medios suficientes para alcanzarlo.

Por otra parte, tampoco es pertinente esperar a que las negociaciones de paz marchen a todo vapor para que puedan comenzar a darse pasos firmes hacia la regularización del conflicto. Dentro de ciertos límites, estos pasos pueden adoptar un rumbo autónomo¹⁷.

APERTURAS HACIA LA REGULARIZACIÓN DE LA GUERRA

Una novedad muy significativa en el conflicto armado colombiano es la consistente en que algunos de los contendientes han comenzado a moverse hacia la limitación del empleo de ciertos métodos especialmente inhumanos de conducción de la guerra y a asumir compromisos expresos al respecto, frente a la opinión pública en general y frente a voceros de diversos sectores de la sociedad civil —como sucedió con ocasión de la celebración de los acuerdos de Mainz¹⁸ y el Nudo de Paramillo—.

Se trata, en primer término, de pasos muy limitados: no se renuncia, ni mucho menos, a todas las conductas violatorias del DIH que se consideran bélicamente eficaces y se omite, en particular, la proscripción de algunas que traspasan de lejos el umbral de la barbarie. Lo que se adopta, en el fondo, es una estrategia muy cautelosa de apertura hacia la regularización, que se reserva la posibilidad de irse adaptando, según se comporten los adversarios, a una eventual humanización del conflicto, sin incurrir de entrada en mayores sacrificios de las ventajas de orden militar supuestamente asociadas a la infracción de las normas humanitarias.

¹⁶ Esto plantea, pues, una paradoja: en situaciones como la colombiana, la humanización del conflicto sólo será posible, en su integralidad, en la medida en que el conflicto se encuentre en trance de ser superado.

¹⁷ Existe un punto de vista de acuerdo con el cual los esfuerzos en pro de la regularización no son inocentes: responden a la intención de privar a la guerrilla de determinados medios de financiación de su lucha (como la extorsión y el secuestro) y puesto que se trata de medios casi imprescindibles para los insurgentes, aquellos esfuerzos son, además de interesados, inútiles. Lo que se impone, según ese punto de vista, no es entonces marchar en pos de una quimérica humanización de la confrontación sino buscar de una vez por todas la superación de la misma, a través de una salida negociada —la verdad es que esta postura se pasa de sagaz: se olvida que hay que buscarle salidas inmediatas a los sufrimientos de la población afectada por la guerra, y que la regularización puede cumplir un papel muy relevante, acaso indispensable, en la resolución política del conflicto—.

¹⁸ En Mainz el ELN se comprometió a “cesar la retención” de menores de edad, de mayores de 65 años y de mujeres embarazadas, a no realizar “homicidios deliberados y arbitrarios de no combatientes” (queda por establecer el alcance que le dan a cada uno de estos términos), a no utilizar a los cautivos como rehenes y a no utilizar minas “para matar o mutilar deliberadamente a civiles”.

Hay, a no dudarlo, como se mostró en un apartado anterior, una racionalidad bélica (por espantosa que sea) en el recurso a las atrocidades que practican los *actores armados* en Colombia¹⁹. No obstante, actuar exclusivamente con arreglo a ese tipo de atrocidad coloca a los protagonistas del conflicto en posiciones irracionales en el plano político —plano hacia el cual tiende el curso de la confrontación— por el lastre de ilegitimidad que representan los métodos bárbaros de acción. Esta circunstancia ha comenzado a hacerse evidente a medida que se han realizado aperturas hacia un proceso de paz al que los adversarios han sido convocados como sujetos políticos. La constatación de esa circunstancia se encuentra, muy seguramente, en la base de los pasos que los *actores del conflicto* están comenzando a dar (u ofreciendo dar) en el camino de la regularización.

En todo caso, las decisiones y medidas tendientes a la proscripción de ciertas conductas atroces tienen una faceta positiva, porque se mueven en la dirección correcta y dan lugar a la pregunta de si no es posible ampliarlas y combinarlas para conformar un esquema pragmático de regularización del conflicto.

La focalización en la atrocidad es, no obstante, problemática. Las normas que componen el derecho internacional humanitario y, para el caso, la aplicables a los conflictos armados internos (tal y como aparecen codificadas en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, y en el artículo 3° común de dichos convenios) son obligatorias para todas las partes enfrentadas —tanto para el Estado como para los grupos armados irregulares— de manera que éstas deben ser emplazadas a darles cumplimiento, sin que puedan aducir consideración alguna para descargarse de hacerlo. Además, el cumplimiento de las normas humanitarias debe ser exigido de manera integral, porque ellas consagran un nivel mínimo de protección de los seres humanos atrapados en la contienda, que no puede ser objeto de reducción ni de modificación por decisiones unilaterales ni por pactos o acuerdos de los *actores armados*.

Existe un factor más preciso por considerar. Los avances hacia la regularización de la contienda centrados en la superación de ciertas formas especialmente envilecidas de lucha pueden contener elementos ambiguos, que convaliden las formas de infracción del DTH aplicable a los conflictos internos no proscritas de manera explícita.

ACUERDOS HUMANITARIOS INICIALES

De lo anterior se desprende que los esfuerzos en pro de la humanización del conflicto en Colombia se encuentran en la actualidad en una encrucijada. Por una parte, es menester aprovechar (o incluso promover la consolidación de) la intención, exhibida por algunos contendientes, de proscribir ciertas conductas especialmente inhumanas. Por otra parte, es necesario mantener en todo su vigor las exigencias y prohibiciones consagradas por el derecho internacional humanitario.

Para moverse en la estrecha senda que dejan abierta esos dos órdenes de necesidades, podría pensarse en actuar en las siguientes direcciones:

¹⁹ También es cierto que, aun en un terreno estrictamente bélico, el recurso a la atrocidad suele acarrear algunas consecuencias contraproducentes —principiando por la que consiste en que parte de los núcleos de población afectados puede terminar reforzando al enemigo—.

1) Promover la celebración de acuerdos humanitarios iniciales²⁰ que combinen dos tipos de previsiones: reglas tendientes a procurar que los combatientes colocados en la imposibilidad de seguir participando en las hostilidades reciban un cierto grado básico de trato humano, y disposiciones que proscriban las conductas que revelan un mayor grado de crueldad y salvajismo contra la población civil, en particular contra aquélla que presuntamente colabora o simpatiza con el enemigo. La primera clase de normas contribuye a que los contendientes se coloquen, en términos de sus comportamientos prácticos, en un plano de mutuo reconocimiento de su condición y su dignidad humanas —lo cual constituye el punto de partida de cualquier enfoque, planteamiento o desarrollo humanitario—. El segundo conjunto de prescripciones, tiende a golpear el núcleo duro de la degradación de la guerra.

Dividiendo en dos segmentos el primer conjunto de previsiones a que se refiere el párrafo anterior, para distinguir las prescripciones positivas de las negativas (prohibiciones) y guardar armonía con lo que se planteará en el siguiente apartado del presente trabajo, se llega a una clasificación de los contenidos de los aludidos pactos iniciales en tres conjuntos o módulos de normas, así:

Módulo N°1. Se ocupa de la imposición de ciertas obligaciones, que tienen que ver con la adopción y aplicación de esquemas y medidas positivas de protección de los combatientes heridos o enfermos, ya pertenezcan a las formaciones armadas propias o a las del contrincante:

- Recoger a los combatientes heridos, enfermos o náufragos, protegerlos, tratarlos humanamente y proporcionarles, en la medida de lo posible, cuidados médicos²¹.
- Buscar a los muertos después de los combates, impedir que sus cadáveres sean despojados y dar un destino decoroso a sus restos²².
- Respetar al personal sanitario y religioso, sus instalaciones y sus medios de transporte; facilitar su labor y proporcionarle toda la ayuda disponible²³ —esta

²⁰ En lo que sigue se indicarán las disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 sobre derecho internacional humanitario y sus dos protocolos adicionales de 1977 que han servido de punto de orientación o referencia para los efectos de este trabajo. Para ello se adoptará la siguiente nomenclatura: 3C: artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 sobre derecho internacional humanitario; C1: Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en Campaña; C3: Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra; C4: Convenio relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra; P1: Protocolo adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; P2: Protocolo adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. El número que sigue en cada cita a las letras indicadas, corresponde al del artículo pertinente del respectivo convenio o protocolo.

²¹ Sobre la obligación de buscar y recoger a los heridos y enfermos: C1, 15/C4, 16/P2, 8; sobre el respeto y la protección de los mismos: 3C/C1, 12/P1, 10/P2, 5/P2, 7.

²² Sobre búsqueda y trato a los despojos de los muertos en combate: P2, 8; sobre el trato a los restos de los prisioneros de guerra: C3, 120; sobre la búsqueda de desaparecidos: P1, 33; sobre el trato a los restos de las personas fallecidas a consecuencia de las hostilidades: P1, 34.

²³ Sobre la protección a los servicios de sanidad: C1, 19/P 1, 12; sobre la protección al personal sanitario (y hospitalario): C1, 24/P1, 15/ P2, 9/P2,10 (C4, 20); sobre la protección a los medios de transporte sanitarios: C1, 35/C4, 21/P1, 21/P2, 11; sobre el libre paso de medicamentos y material sanitario: C4, 23; sobre la prohibición de atacar los hospitales: C4, 18.

previsión debe hacerse valer especialmente respecto a los miembros del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Cruz Roja Colombiana²⁴—.

Módulo N°2. Se refiere a la prohibición de determinados comportamientos que atentan gravemente contra los combatientes colocados en la imposibilidad de seguir participando en las hostilidades, por estar heridos o enfermos, o haberse rendido, o haber sido reducidos o capturados por el adversario:

- Ordenar que no haya sobrevivientes en las operaciones²⁵.
- Matar, herir o torturar a los adversarios que se rindan o que por cualquier otra causa queden fuera de combate²⁶.

Módulo N°3. Se dirige a proscribir determinados comportamientos que atentan gravemente contra la vida, la integridad y la dignidad de las personas que conforman, real o supuestamente, la periferia de apoyo o la base de sustentación de cada parte contendiente²⁷ —este módulo pone el acento en los aspectos más destacados de la modalidad colombiana de la guerra sucia—. Las conductas de que se trata son las siguientes:

- Los ataques de efectos amplios, graves e incontrolables contra la población civil²⁸, tales como los bombardeos, los ataques con explosivos de gran poder, los ametrallamientos masivos y los incendios.
- Las masacres²⁹.
- El hacer padecer hambre a las personas civiles y el destruir o sustraer con ese fin bienes indispensables para la sobrevivencia de la población civil³⁰.

²⁴ Sobre la concesión de apoyos y facilidades al Comité Internacional de la Cruz Roja y a las organizaciones nacionales de la Cruz Roja: P1, 8t.

²⁵ P1, 40/P2, 4.

²⁶ Sobre la prohibición del homicidio en general y de los heridos en combate: 3c/C1, 50/C4, 32/C4, 147 /P1, 75/P1, 4; sobre la prohibición de la tortura en general y de los heridos en combate: 3c/C1, 50/ P1, 75/ P2, 4; sobre la prohibición de los atentados graves contra la integridad física o la salud de las personas en general y de los heridos en combate: C1, 50/C4, 147/P1, 75/P2, 4; sobre la prohibición de ataques a una persona a sabiendas de que está fuera de combate: P1, 85; sobre la prohibición de matar, torturar, causar deliberadamente grandes sufrimientos o atacar gravemente contra la vida de los prisioneros: C, 130.

²⁷ Una de las justificaciones que la guerrilla le da al secuestro de particulares consiste en decir que se trata de personas que apoyan por diferentes vías —comenzando por el pago de impuestos— los esfuerzos del Estado para combatir a la insurgencia.

²⁸ Sobre la prohibición de ataques (de todo tipo) contra la población civil como tal: P1, 51/P1, 85/P2, 13.

²⁹ Las masacres están proscribas indirectamente, a través de la prohibición del homicidio (3c/C1 ,50/C4, 32/C4, 147/P1, 4/P1, 75) y de los ataques indiscriminados contra la población civil (P1, 51/P1, 85/P2, 13).

³⁰ P1, 54/P2, 14.

- Los actos que *revelan* una particular crueldad y producen padecimientos atroces a sus víctimas como las mutilaciones, las desfiguraciones y las desapariciones³¹.
- Los homicidios de niños o ancianos³².
- Los secuestros de niños, mujeres, ancianos, enfermos de gravedad o personas que solo pueden sobrevivir si son sometidas a tratamiento especial³³.
- Las violaciones carnales³⁴.
- El uso péfido del signo de la Cruz Roja³⁵.

2) Dar a los actos y acuerdos en que queden plasmados los acuerdos a que se ha hecho referencia, una estructura que permita recoger los elementos positivos de la proscripción de determinadas conductas, sin convalidar implícitamente las infracciones del DIH no expresamente contempladas en los pactos respectivos. Para tales efectos, los acuerdos en cuestión deben contener:

a) Manifestaciones conjuntas de las partes en las que se exprese su determinación de regularizar plenamente el conflicto que vive el país, y su decisión de dar pasos concretos e inmediatos en esa dirección, y

b) Manifestaciones unilaterales mediante las cuales:

- Las partes que se consideren en el deber de hacerlo asuman el compromiso de cumplir la totalidad de las normas que componen el derecho humanitario aplicable a los conflictos armados sin carácter internacional, en particular las que obran en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo adicional a dichos convenios —este compromiso es, de entrada, ineludible para el Estado—.

³¹ Sobre la prohibición de las mutilaciones: 3c/C4, 32/P1, 11/P1, 74; las desfiguraciones no están proscritas de manera expresa sino indirecta, mediante la prohibición de las mutilaciones, de la tortura (3c/C1, 50/C4, 32/C4, 147/P1, 75/P2, 4) y los tratos inhumanos (C1, 50/C4, 32/C4, 147) y de los actos que causan deliberadamente grandes sufrimientos o atentan gravemente contra la integridad física o la salud de las personas (C1, 50/C4, 147/P1, 75/P2, 4) o contra su dignidad (3c/P1, 75/P2, 4); algo similar ocurre con las desapariciones, porque no están prohibidas directamente aunque sí lo están la detención ilegal (C4, 147), la tortura, los tratos inhumanos, los actos que causan deliberadamente grandes sufrimientos o atentan gravemente contra la integridad física o la salud de las personas o contra la dignidad de las mismas, todos ellos recién mencionados, y el homicidio (3c/C1, 50/C4, 32/C4, 147/P1, 75/P1, 4).

³² Sobre la prohibición del homicidio en general: 3c/C1, 50/C4, 32/C4, 147/P1, 75/P1, 4; sobre la protección de los niños: C4, 24/P1, 77/P2, 4.

³³ Sobre la prohibición de la toma de rehenes: 3c/C4, 34/C4, 147/P1, 75/P2, 4. Sobre el respeto especial a las mujeres: P1, 76.

³⁴ Sobre la prohibición de actos que atentan contra la dignidad de las personas o contra su pudor: 3c/P1, 75/P2, 4. Sobre la protección contra la violación: c4, 27/P1, 76; sobre la prohibición de la violación: P2, 4.

³⁵ P1, 85.

- Las partes que lo consideren pertinente se reserven la posibilidad de rechazar, condenar y denunciar las infracciones a cualquiera de las normas humanitarias aplicables a los conflictos armados sin carácter internacional, en particular las que obran en los instrumentos señalados en el punto anterior, que cometan sus adversarios —el Estado debería efectuar siempre esa manifestación y proceder en consecuencia—.
- Las partes establezcan los compromisos y las obligaciones específicos que asumen en torno a la aplicación de esquemas y medidas de protección de los no combatientes y de la población civil, y a la proscripción de determinadas conductas.

ACUERDOS HUMANITARIOS ULTERIORES

Desde luego, las cosas no pueden quedarse allí: es menester dar muchos otros pasos en la humanización del conflicto, y hacerlo al ritmo más intenso que sea posible.

Ahora bien: es difícil establecer de antemano cuáles serán los rumbos específicos que adoptará la regularización, una vez celebrados unos acuerdos del carácter de los descritos en el punto anterior. Ello dependerá de un conjunto abigarrado de factores: el grado de cumplimiento que se le haya dado a los pactos humanitarios iniciales (y a los subsiguientes), el desarrollo de las negociaciones de paz, la ampliación o reducción de la escala de las hostilidades...³⁶

Conviene, con todo, explorar algunas posibles variantes de la ruta de la regularización. Con el fin de proceder a ello, se va a hacer referencia, en términos tentativos, a conjuntos o módulos adicionales de normas humanitarias, así:

*Módulo N°4*³⁷. Se refiere a aspectos de la humanización relacionados con la adopción y aplicación de esquemas y medidas positivas de protección de la población civil localizada en las zonas y escenarios de combate, considerada en general, y de los miembros de las fuerzas contendientes que han dejado de combatir. Se trata de formas de protección básicas, inspiradas en la experiencia acumulada en los conflictos internacionales y que pueden ser implementadas unilateralmente por las partes. Para los correspondientes fines, este módulo deja establecidas las siguientes obligaciones:

- Dirigir las operaciones única y exclusivamente contra objetivos militares³⁸.

³⁶ Es posible imaginarse muchos escenarios al respecto. Los rumbos que haya de seguir la secuencia de pactos humanitarios serán muy distintos si, por ejemplo, el conflicto se expande militarmente, llegando a alcanzar zonas densamente pobladas, mientras se están desarrollando dinámicas negociaciones de paz; o si —adoptando una hipótesis situada en el extremo opuesto— la confrontación se circunscribe a áreas precisas y muy deshabitadas, en un contexto de empantanamiento de las negociaciones tendientes a resolverla políticamente.

³⁷ Para facilitar la comprensión de la ubicación relativa de los módulos de normas humanitarias aludidos en este trabajo, se les ha asignado a todos ellos una sola numeración consecutiva, independientemente de que pertenezcan a los acuerdos iniciales o a los pactos ulteriores de regularización del conflicto.

³⁸ P1, 48/P1, 52/P1, 57. (Sobre el significado de “objetivo militar”, véase supra, nota 40).

- Desplegar un cuidado constante por la preservación de la población civil, las personas y los bienes civiles, en la planeación y ejecución de las operaciones militares³⁹ y, en particular: (1) verificar que los objetivos que se proyecta atacar no son personas ni bienes civiles; (2) elegir los métodos y medios de ataque que no causen muertes ni heridas incidentales entre la población civil ni los bienes civiles⁴⁰.
- Abstenerse de situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas, y alejar a la población civil, las personas y los bienes civiles de la proximidad de objetivos militares⁴¹.
- Proporcionar una especial protección a los niños en las zonas de conflicto⁴² y, en particular: (1) tomar medidas oportunas para que los menores de 15 años que hayan quedado huérfanos o estén separados de sus familias a causa de la guerra no queden abandonados, para que se registre su identidad y su filiación y para que reciban manutención y educación y los demás cuidados y ayuda que necesiten⁴³; (2) trasladar temporalmente a los niños, con el consentimiento de sus padres o de las personas responsables de ellos, de la zona en que tengan lugar las hostilidades a otra más segura⁴⁴; (3) Promover y facilitar la reunificación de familias dispersas a causa del conflicto y alentar la labor de las organizaciones humanitarias que cumplan esa tarea⁴⁵.
- Permitir y apoyar las acciones de socorro humanitario e imparcial dirigidas a atender las necesidades esenciales de la población afectada por la confrontación (víveres, productos médicos, provisión de ropa de vestir y de cama, alojamiento de urgencia y otros suministros esenciales para la supervivencia) y facilitar, en particular, el paso rápido y sin trabas de los envíos, el material y el personal de socorro⁴⁶.
- Proporcionar un trato humano a los adversarios capturados o retenidos⁴⁷ y, en particular: (1) evacuarlos hacia lugares lo suficientemente alejados de la zona de combate como para que no corran peligro⁴⁸; (2) proporcionarles condiciones favorables de alojamiento, alimentación, vestimenta e higiene y salubridad, suministrarles asistencia médica y permitirles realizar o beneficiarse de actividades educativas o recreativas⁴⁹; permitirles recibir y enviar correspondencia y recibir

³⁹ P1, 57/P1, 58.

⁴⁰ P1, 57

⁴¹ P1, 58.

⁴² P1, 77/P2, 4.

⁴³ C4, 24/C4, 50/P1, 77.

⁴⁴ P2, 4.

⁴⁵ P1, 74/P2, 4.

⁴⁶ P1, 70/P2, 18.

⁴⁷ C3, 13/C3, 14.

⁴⁸ C3, 19/C3, 23.

⁴⁹ C3, 22/C3, 25/C3, 26/C3, 27/C3, 29/C3, 30/C3, 38/P2, 5.

envíos de socorro humanitario⁵⁰; (4) investigar y rendir un informe público sobre la muerte por homicidio o por causas que se ignoren de todo adversario que fallezca mientras se encuentre capturado o retenido⁵¹.

Módulo N° 5. Este grupo de normas establece modalidades positivas de amparo de la población no combatiente que son más avanzadas (y quizá más difíciles de concretar) que las del módulo anterior, porque suponen identificar y aislar áreas específicas para determinados efectos humanitarios, y/o celebrar *en el terreno* acuerdos entre las partes, que pueden tener efectos sobre la marcha de las hostilidades. Las reglas de que se trata se dirigen a establecer las siguientes obligaciones:

- Definir, de común acuerdo entre las partes, zonas y localidades sanitarias y de seguridad en las que se proteja de los efectos de la guerra a los heridos, los enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños menores de 15 años, las mujeres embarazadas y las madres de niños menores de siete años⁵².
- Estudiar con responsabilidad⁵³ las propuestas del adversario, o presentarle iniciativas, sobre: (1) la celebración de acuerdos para la constitución de zonas neutralizadas en las que se proteja contra los peligros de los combates a los heridos y enfermos y a las personas civiles que no participen en las hostilidades y aplicar, de ser celebrados, dichos acuerdos⁵⁴; (2) la celebración de acuerdos locales para la evacuación, desde una zona sitiada o cercada, de los heridos, los enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños y las parturientas, así como para el paso de personal y del material sanitarios dirigidos a esa zona⁵⁵; (3) la celebración de acuerdos locales que permitan recoger y evacuar los heridos abandonados en el campo de combate⁵⁶; de ser celebrados, dichos acuerdos deberán ser cabalmente aplicados por las partes.

Módulo N°6. Se refiere a la prohibición de comportamientos que atentan gravemente contra la población civil atrapada en la contienda, y con independencia de los reales o presuntos vínculos de esa población con los distintos *actores armados*. Los comportamientos de cuya proscripción se trata son los siguientes:

- Reclutar menores de 15 años⁵⁷.

⁵⁰ C3, 71/C3, 72/P2, 5.

⁵¹ C3, 121.

⁵² C1, 23/C4, 14.

⁵³ Podrían introducirse las siguientes precisiones sobre lo que significaría “examinar con responsabilidad” una propuesta o iniciativa sobre el particular: se trataría de exigir que se tuvieran en cuenta los derechos y conveniencias de las personas protegidas por el DIH pero sin demandar que se desatendieran las necesidades de las operaciones militares.

⁵⁴ C3, 121.

⁵⁵ C1, 15/C4, 17.

⁵⁶ C1, 15.

⁵⁷ C4, 50/P1, 77/P2, 4.

- Efectuar ataques indiscriminados⁵⁸.
- Emplear armas, proyectiles, materias o métodos de hacer la guerra que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios⁵⁹.
- Utilizar la presencia de la población civil para poner determinados lugares o zonas a cubierto de las operaciones militares⁶⁰.
- Realizar ataques contra obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, como represas y oleoductos, cuando dichos ataques pueden producir la liberación de aquellas fuerzas y causar lesiones, daños o pérdidas importantes a la población civil⁶¹.
- Usar métodos o medios de hacer la guerra que causen daños extensos y graves al medio ambiente natural⁶².
- Destruir bienes muebles o inmuebles pertenecientes a los particulares o a las entidades públicas o sociales, excepto en los casos en que sea absolutamente necesario para las operaciones bélicas⁶³.
- Efectuar ataques contra los lugares de culto, los monumentos históricos y las obras de arte, y emplear esos lugares y monumentos en apoyo del esfuerzo militar⁶⁴.

Módulo N°7. Este conjunto de normas avanza en el régimen de prohibiciones planteado en el módulo N°3, que proscribía conductas que atentan gravemente contra los grupos de población y las personas que conforman, real o supuestamente, las bases de apoyos del adversario. A tal efecto, se prohíben los siguientes comportamientos:

- La tortura⁶⁵.
- El pillaje⁶⁶.

⁵⁸ P1, 51/P1, 85. El Protocolo I define los ataques indiscriminados (artículo 51) como aquellos que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto o emplean métodos que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto o cuyos efectos no puedan limitarse, como consecuencia de lo cual pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil. Por otra parte establece (artículo 52) que, "en lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida".

⁵⁹ P1, 35.

⁶⁰ C4, 28/P1, 51.

⁶¹ P1, 56/P1, 85/P2, 15.

⁶² P1, 35/P1, 55.

⁶³ C4, 53/C4, 147/P1, 52. El Protocolo I determina, en su artículo 52, que tienen carácter civil todos los bienes que no son objetivos militares en el sentido definido en ese mismo artículo (véase supra, nota 40).

⁶⁴ P1, 53/P1, 85/P2, 16.

⁶⁵ 3C/C1, 50/C4, 32/C4, 147/P1, 75/P2, 4.

- Los castigos colectivos y las represalias contra la población civil⁶⁷.
- Las amenazas o los actos tendientes a aterrorizar a la población civil⁶⁸.
- El desplazamiento forzado de población, a menos que sea exigido por la seguridad de las personas civiles o por razones militares imperiosas —en cuyo caso se tomarán medidas para que la población sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, seguridad y manutención—⁶⁹.
- La toma de rehenes en todas sus formas, incluyendo el secuestro⁷⁰.

Módulo N°8. Este módulo lleva hasta su culminación la proscripción de prácticas que atentan contra los grupos de población y las personas a que se refieren los módulos 3 y 7, y a tal efecto prohíbe el homicidio en todas sus formas.

Una lectura de recapitulación de los módulos o conjuntos de normas planteados en este trabajo deja claro que se agrupan en tres carriles temáticos: el primero se ocupa de esquemas y medidas positivos de protección de los no combatientes, incluyendo la población civil (módulos N° 1, 4 y 5); el segundo consagra prohibiciones de determinadas conductas en favor de los no combatientes y de la población civil considerada en general (módulos N° 2 y 6); el tercero proscribte comportamientos que atentan contra la población civil que constituye, real o presuntamente, las bases de apoyo de los contendientes (módulos N° 3, 7 y 8). Dentro de cada carril, los módulos o conjuntos de normas se alinean en una escala de creciente regularización de la contienda. Cada una de esas tres líneas normativas tiene virtualidades y ofrece dificultades específicas, siendo de prever que, en el desarrollo práctico del proceso de humanización, se avanzará más rápido en relación con una o unas que con otra u otras.

Como se desprende de gran parte de lo expuesto en este trabajo, la línea temática cuya aplicación ofrecerá mayor dificultad es la que se relaciona con la prohibición de conductas que atentan gravemente contra la población civil real o supuestamente vinculada a alguno o algunos de los actores armados. Los progresos en este campo serán casi siempre más lentos de lo que sería de desear. Entre tanto, es importante que la regularización avance a la mayor velocidad posible en relación con las otras dos vertientes normativas de que se trata (las medidas positivas de protección de la población no combatiente, considerada en general, y la prohibición de conductas que atentan gravemente contra ella). Los pasos que se den en estos últimos terrenos tendrán un doble alcance: reducirán los padecimientos de miles de colombianos atrapados contra su voluntad por la contienda, y contribuirán a jalar a los contendientes hacia niveles más elevados de respeto por la población que, presunta o efectivamente, apoya o simpatiza con sus respectivos adversarios bélicos.

⁶⁶ C4, 33/P2, 4.

⁶⁷ C4, 33/P1, 51/P1, 75/P2, 4.

⁶⁸ C4, 33/P1, 75/P2, 4/P2, 13.

⁶⁹ C4, 49/C4, 147/P1, 85/P2, 17.

⁷⁰ Sobre la prohibición de la toma de rehenes: 3C/C4, 34/C4, 147/P1, 75/P2, 4.

Con todo, hay que tener en cuenta que el proceso de regularización se moverá, en la vida real, en términos que corresponderían a una reestructuración de los carriles temáticos enunciados, a la fragmentación de los módulos normativos propuestos en varios segmentos y a la recombinación de esos segmentos en nuevos conjuntos de reglas. La clasificación presentada obedece a una lógica que ayuda a hacer claridad sobre los distintos tipos de problemáticas humanitarias involucradas, pero la dinámica del conflicto y de las negociaciones tendientes a humanizarlo desbordará con seguridad esos parámetros de clasificación. No hay motivos para temerle a eso.

En todo caso, es previsible que la regularización del conflicto colombiano va a ofrecer situaciones paradójicas. Posiblemente pasará por estadios en los que no se cumpla a cabalidad con los preceptos contenidos en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, ni en el Protocolo 11 (por lo que respecta, por ejemplo a la proscripción del homicidio *por fuera de combate*), mientras que se esté dando aplicación a medidas bastante complejas y avanzadas de protección humanitaria (como serían, por ejemplo, la constitución de zonas sanitarias o zonas neutralizadas)⁷¹.

No sobra insistir en que, cualquiera que sea el estado de avance en que se encuentre el proceso de regularización, los pactos que se celebren deben contener los elementos de salvaguardia que se plantearon al final del apartado referente a los acuerdos humanitarios iniciales. Por ningún motivo se debe permitir que el texto de los pactos resulte afectado por equívocos o ambigüedades (incluyendo las que emergen de ciertos silencios relevantes) que convaliden las conductas no expresamente proscritas en los actos y documentos de que se trate.

CONTROL DE COMPROMISOS

Sería prematuro plantear propuestas muy elaboradas sobre los sistemas de control de los pactos humanitarios a que se ha venido haciendo referencia, y lo sería más proponer al respecto un esquema que tenga en cuenta diferentes estadios del proceso de regularización. No obstante, vale la pena señalar, por vía de rápida enunciación, que las partes deben comprometerse, en su momento, a poner en práctica algunos de los siguientes métodos de resolución de las discrepancias que se presenten sobre el cumplimiento u omisión del cumplimiento, en eventos concretos, de las obligaciones y compromisos que emergerán de aquellos pactos:

⁷¹ Esa es una de las razones por las cuales en este trabajo se ha acudido, sin reservas, a las inspiraciones que proceden del conjunto de corpus normativo conformado por los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 sobre derecho internacional humanitario y sus dos Protocolos Adicionales de 1977. Estos instrumentos proporcionan un acervo muy rico de previsiones de hecho y de derecho, la mayor parte de las cuales se refieren a los conflictos armados internacionales (eso ocurre, concretamente, con las disposiciones de los cuatro convenios, con la excepción de su artículo 3° común, y con las del Protocolo I) no obstante lo cual pueden ser aplicadas, haciendo las adaptaciones pertinentes, a los conflictos sin carácter internacional si así lo determinan, unilateral o bilateralmente, los protagonistas de la confrontación. Los adversarios armados disponen, gracias a ese acervo, de un amplio conjunto de referentes normativos para regularizar la guerra. Por otra parte, hay que decir que un enfoque de ese tipo constituye una invitación a ampliar los recursos conceptuales y normativos para enfrentar la cuestión de la humanización del conflicto en Colombia: la discusión sobre la misma ha tendido a concentrarse excesivamente en los elementos que proporcionan el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo II, dejando de lado los que podrían aportar las demás disposiciones de dichos convenios, así como las del Protocolo I.

- Crear o desarrollar y fortalecer, en su caso, instrumentos y medios internos para: (1) definir y aplicar sanciones adecuadas a las personas que, actuando bajo las órdenes o con el apoyo o la aquiescencia de la parte respectiva, hayan violado las obligaciones adquiridas por ésta para los efectos de la regularización del conflicto⁷²; (2) reparar a las víctimas de los hechos que constituyan incumplimientos de tales obligaciones⁷³; (3) Tomar permanentemente las demás medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones aludidas⁷⁴.
- Designar de común acuerdo y apoyar las labores de mediadores nacionales o internacionales que realicen gestiones generales o específicas de buenos oficios⁷⁵.
- Realizar investigaciones en relación con cada alegada violación de las obligaciones adquiridas sobre la regularización de la contienda⁷⁶.
- Designar árbitros para que se ocupen de dirimir diferendos sobre eventos concretos de presunta violación de las obligaciones de las partes.
- Someterse a la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta creada por el Protocolo I, adicional a los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario⁷⁷.
- Realizar reuniones de representantes directos de los contendientes, a solicitud de la contraparte, de los mediadores o de los árbitros⁷⁸.

UN COMENTARIO FINAL

Los planteamientos contenidos en este trabajo están inspirados, como salta a la vista, por una concepción de la humanización del conflicto como proceso y, en particular, como proceso a la par jurídico y político.

En estas materias es de gran importancia no incurrir en una incompreensión de las relaciones entre los esfuerzos jurídicos y los esfuerzos políticos en pro de la regularización de la guerra. En realidad, los primeros tienen plena legitimidad para reclamar, desde el comienzo, una aplicación integral de las normas humanitarias. Sin

⁷² C1, 49/C3, 129/C4, 146/P1, 86.

⁷³ P1, 91.

⁷⁴ C1, 49/C3, 129/c4, 146.

⁷⁵ C1, 11/C3, 11/C4, 12.

⁷⁶ C3, 132/C4, 149.

⁷⁷ P1, 90. La comisión aludida está compuesta por 15 expertos “de alta reputación y de reconocida imparcialidad”. Tiene competencia para adelantar una investigación “sobre cualquier hecho que haya sido alegado como infracción grave” de los convenios y el Protocolo I, y para “facilitar, mediante sus buenos oficios, el retorno a una actitud de respeto a esos instrumentos internacionales”.

⁷⁸ C1, 11/C3, 11/C4, 12.

embargo, no pueden atravesarse por ese solo hecho en el camino de los empeños políticos tendientes a lograr, mediante compromisos unilaterales y acuerdos entre las partes enfrentadas, avances sucesivos en la regularización del conflicto.

Estos dos enfoques no sólo pueden, sino que tienen que ser conciliados. Y para esos fines, es de especial relevancia tomar precauciones en torno a la estructura y el contenido de los actos y documentos en que queden plasmados los respectivos acuerdos humanitarios.

Violencia Urbana: teorías y políticas de seguridad ciudadana¹

Álvaro Guzmán Barney

Sociólogo. Ph.D. en Sociología de la New School for Social Research, EUA.
Profesor de la Universidad del Valle, Cali.

En los últimos años se ha desatado en Colombia una ola de violencia que tiene por escenario principal la disputa territorial entre grupos armados como la guerrilla, los paramilitares, y las Fuerzas Armadas del Estado, entre otros. Es una modalidad de violencia de fuerte sentido para-estatal, en la medida en que busca, por la fuerza, el control sobre una economía y el ejercicio de la autoridad sobre una población dentro de un territorio específico. En términos generales, es una lucha que se libra en las planicies del Caribe y de las selvas del Chocó, así como en los Llanos Orientales y partes de la Amazonía.

Ahora bien, aunque con menor visibilidad y significación ante la opinión pública e incluso para los analistas, se ha venido argumentando sobre la importancia de lo que genéricamente se ha denominado “violencia urbana” que, a grandes rasgos, se ubica en la franja de territorio complementario al anteriormente descrito, es decir en la parte propiamente andina. Desde un punto de vista puramente cuantitativo, esta violencia urbana puede tener una relevancia mayor que la violencia de los grupos armados por el control del territorio. Cualitativamente, los hechos de violencia políticos tienen una mayor significación, mientras que los de la violencia urbana, muchos de ellos, quedan en el anonimato. En realidad, ambas modalidades se relacionan y retroalimentan entre ellas y entender la violencia hoy en Colombia, seguramente implica entender su articulación. Este es un reto en el horizonte de la investigación.

En el presente texto sólo me detendré en la violencia urbana para tratar de caracterizar algunas de sus dimensiones cuantitativas, para presentar las principales orientaciones teóricas con que se la ha estudiado desde las ciencias sociales en Colombia, y para evaluar algunas de las políticas que se han diseñado desde el Estado y hacer algunas sugerencias en el mismo sentido. Mi interés radica no solamente en tratar de entender la violencia urbana como tal, sino también en prefigurar cuales son posibles formas de intervención estatal con connotaciones democráticas y civilizatorias.

MAGNITUD Y FORMAS DE LA VIOLENCIA URBANA

En 1996 aproximadamente 70% de la población colombiana se podía clasificar como urbana. De manera más precisa y sugestiva, 27.5% de los colombianos residía en Bogotá, Cali o Medellín y sus respectivas áreas metropolitanas (10'869.569 habitantes sobre 39'510.657), en donde se cometieron 10.740 homicidios², es decir 40.3% del total de casos sucedidos en la nación (26.627). La tasa de homicidios global para Colombia

¹ Se agradece los comentarios al presente texto del profesor Fabio Velásquez, quien hizo parte del grupo de trabajo del CIDSE como co-investigador.

² Todas las tasas se calculan por 100.000 habitantes. La fuente es la estadística de criminalidad publicada por la Policía Nacional (*Revista Criminalidad*) y la población es la del DAN E, ajustada con los datos del Censo del 1993.

ese año fue de 67, pero para las tres áreas metropolitanas fue de 99, indicando esta cifra una importante concentración del fenómeno de la violencia en el medio urbano. Uno de los problemas grandes de la investigación en violencia urbana está en delimitar el fenómeno y encontrar, a partir de la definición, referentes empíricos. No pretendo resolver este problema en el presente texto, pero sí quiero describir situaciones comparativas de las tres ciudades más importantes, según diferentes indicadores, todos los cuales tienen que ver de alguna manera con el concepto de violencia urbana.

1) La tasa general de delitos promedio para Colombia entre 1988 y 1996 fue de 578. Para el mismo período la tasa promedio para Bogotá fue de 1082, para Medellín de 746 y para Cali de 529. Este primer indicador de delincuencia señala dinámicas mucho más acentuadas de criminalidad en Bogotá y Medellín que las de Cali que tiene una cifra un poco menor que el promedio nacional.

2) Al tener en cuenta la tasa de delitos contra la vida y la integridad personal, la tasa promedio colombiana entre 1988 y 1995 es de 240, mientras que Bogotá llega a 297, Cali a 294 y Medellín a 389. Las tres ciudades y especialmente Medellín, tienen tasas más altas que el promedio nacional con referencia a este indicador más preciso de violencia. Aproximadamente el 27% del delito general en Bogotá es contra la vida y la integridad personal, mientras que este porcentaje es de 55.5% para Cali y de 52% para Medellín.

3) El delito contra el patrimonio económico tiene un promedio nacional para el período 1988-1995 de 263. La tasa promedio para Bogotá es de 666, mientras que para Medellín es de 287 y para Cali de 178. Del total general de delito para cada ciudad, aproximadamente, 62% es contra la propiedad en Bogotá, mientras que este porcentaje es de 38% para Medellín y de 33.6 % para Cali. La tasa de delincuencia es muy alta para Bogotá y se refiere en buena medida por lo tanto al delito contra la propiedad. Medellín y Cali reparten proporcionalmente su tasa delictiva de manera similar, Cali con un porcentaje relativo mayor hacia los delitos contra la vida y la integridad personal y Medellín con un porcentaje relativo mayor de delitos contra la propiedad.

4) El indicador más preciso de violencia puede ser la tasa de homicidios. Colombia mantiene una tasa ascendente de homicidios desde finales de los años setenta hasta 1991 cuando llega a 77, habiéndose duplicado en diez años. Desde 1991 la tasa se mantiene en niveles muy altos aunque disminuye lentamente hasta llegar a 67 en 1996. Entre 1988 y 1995, la tasa promedio de homicidios para Colombia es de 70, para Bogotá de 56, para Medellín de 271 y para Cali de 80. El caso más grave se presenta en Medellín: su tasa de homicidios fue de 54 en 1980 y alcanzó la cifra máxima de 384 en 1991, es decir se multiplicó un poco más de siete veces en once años. Desde este año, la tasa ha venido descendiendo continuamente para llegar a 211 en 1995, hecho que también es significativo. Entre 1988 y 1995, aproximadamente, 36% del delito en Medellín estaba constituido por homicidios, una cifra realmente alarmante. Cali tuvo una tasa de 32 en 1980 y alcanzó una máxima de 120 en 1994, es decir se multiplicó casi por cuatro en catorce años. A partir de 1994 ha disminuido, tanto en 1995 como en 1996 y 1997. Entre 1988 y 1995 aproximadamente 15% del delito en la ciudad estuvo constituido por homicidios. Bogotá por su parte, tenía una tasa de 24 homicidios en 1981, descendió a 22 en 1984 y de allí aumentó hasta 79 en 1993, es decir se multiplicó 3.6 veces en nueve años. Entre 1988 y 1995, 5% del delito de Bogotá está compuesto por homicidios.

5) Así como parece importante referirse a los homicidios como un indicador preciso y extremo de violencia, consideramos que las definiciones y los indicadores se pueden complementar. En el caso de la violencia urbana es pertinente referirse también a las muertes accidentales, específicamente a las muertes en accidentes de tránsito. Entre 1988 y 1995, la tasa promedio nacional era de 14 homicidios en accidentes de tránsito. El promedio de Cali fue de 22: mientras que la tasa fue de 19 para Bogotá y de 14 para Medellín.

Creo que las cifras anteriores justifican pensar en el tema de la violencia urbana como tal, e indican al mismo tiempo la necesidad de conceptualizar situaciones socio-históricas específicas para cada ciudad. En particular, creo que vale la pena hacer una diferenciación analítica entre violencia y delincuencia urbanas y, en ambos casos, las cifras deben reinterpretarse con teorías más sólidas sobre la ciudad, sus relaciones sociales, sus conflictos y formas de cambio social. De manera general, creo que las cifras indican un papel central, ante todo en los años noventa, del delito violento y más particularmente del homicidio. Si se mira un poco más en detalle se puede también inferir que, a pesar de que los delitos disminuyan, las modalidades que implican mayor organización y violencia aumentan notablemente. Este es un rasgo de la mayor importancia para entender la violencia de los últimos veinte años en Colombia. Resumiendo por ciudades, Bogotá tiene una situación muy marcada de delincuencia, pero una de violencia homicida mucho menor. Cali, por otro lado, tiene una situación mejor de delincuencia, pero una tasa muy alta de violencia homicida. Medellín, tiene una tasa desmesurada de ésta última violencia y comparativamente también tiene una tasa alta de delincuencia.

PRINCIPALES APROXIMACIONES CONCEPTUALES

El tema de la violencia urbana en Colombia se torna de interés especialmente durante el último decenio. En buena medida, se lo mira como un tema novedoso y como una consecuencia de la más reciente urbanización del país. Sin embargo, hace más de veinte años, Daniel Pécaut argumentó que La Violencia de los años cincuenta en Colombia, aquélla a la que se habían dedicado mayores esfuerzos investigativos, se inscribía en una secuencia de luchas sociales que tenían un origen y un marco esencialmente urbanos (Pécaut, 1974). Este argumento lo desarrolla posteriormente de manera extensa en el texto *Orden y Violencia* (Pécaut, 1987), en el que afirma lo siguiente, a propósito de un evento mayor de violencia urbana:

...pocas veces un acontecimiento había sido predicho de tal manera como “El Bogotazo”, pocas veces un acontecimiento se había inscrito tan bien en las representaciones políticas de un bando como del otro. Pocas veces sin embargo un acontecimiento había provocado tal sorpresa... (Pécaut, 1987: 475).

Como punto de partida, hay que destacar entonces que la violencia urbana no es un fenómeno reciente en Colombia; que por el contrario está en el centro de la dinámica de violencia del país y que en su explicación concurren tanto factores de conflicto social de carácter estructural, como factores coyunturales que, en su conjunto, desatan los hechos de violencia urbana, algunos de ellos más predecibles que otros.

A continuación sintetizo algunas de las explicaciones que se han dado sobre violencia urbana en Colombia. Reitero que el tema de investigación es la violencia específicamente urbana, ligada a la heterogeneidad de las relaciones sociales propia de este medio, la diferenciación marcada entre lo público, lo privado y lo estatal, la seguridad ciudadana, entre otros factores. He dejado a un lado una considerable literatura que se refiere a la violencia en Colombia en general.

Vale la pena reiterar que lo urbano implica un énfasis en la diversidad de las formas de violencia, pero no significa más o menos violencia, en contraposición con tipos de sociedad predominantemente rurales. De alguna manera, la idea de ciudad se vincula con la idea de democracia y el proceso de civilización con un control de la violencia, privada y estatal (Elías, 1982). El caso colombiano tiene especificidades, pero tampoco se puede establecer una relación lineal y necesaria entre urbanización, tamaño de la ciudad y, de manera más general, vida urbana con mayor violencia (Camacho y Guzmán, 1990, Gaitán, 1995).

Modernización, ausencia de institucionalización y violencia

Las explicaciones sobre la violencia no sólo se producen en medio de la investigación académica. También la elaboración teórica ha llegado a ser una preocupación de entidades del Estado, particularmente las entidades encargadas de la planificación. En este sentido, es necesario hacer referencia al gobierno de Belisario Betancur y a documentos como el “Plan Nacional de Rehabilitación —Plan Social Para la Paz—” (Departamento Nacional de Planeación, 1985: 19-20). Allí se argumenta que la violencia en Colombia se relaciona con la modernización del país en las últimas décadas, modernización que ha diversificado la economía de manera notable, pero al mismo tiempo, ha producido profundas desigualdades. Específicamente, la migración y urbanización habrían sido muy significativas y servirían de marco a la violencia urbana, desatada por fricciones entre los nuevos sectores sociales, sus valores y orientaciones, y las presiones que ejercen sobre un sistema político tradicional. En pocas palabras: migración, urbanización, nuevos sectores sociales y presiones no satisfechas sobre el sistema político que generan violencia.

Este tipo de argumentos se repite en muchas oportunidades desde organismos de planificación en países con las circunstancias de violencia más diversas. El argumento es de estirpe durkheimiana y de manera reciente ha sido retomado por Samuel Huntington en su estudio clásico *Political Order in Changing Societies* (1968). En pocas palabras, hay cambio social en el sentido moderno de mayor diferenciación de la sociedad, pero este cambio no logra su debida institucionalización, ante todo la política, dando origen a la violencia. Hay urbanización sin control de los nuevos sectores urbanos, proclives a la violencia.

Este es un argumento que convence “rápidamente”, y que promueve la necesidad de la reforma institucional, ante todo de la esfera política, como antídoto a la violencia. Pero es un argumento que tiene dificultades de validación empírica: por un lado, como ya lo dije, no es claro que los indicadores de mayor urbanización se correlacionen con los de auge de la violencia; por otro lado, si la modernización y la concomitante urbanización producen nuevos sectores sociales anómicos e insatisfechos en sus expectativas (los

pobres, los desempleados, los marginales), éstos no coinciden necesariamente, como se desprendería de la teoría, con aquellos que efectivamente se movilizan y generan situaciones de violencia en la ciudad (Tilly, 1974). Por el contrario, los sectores que se vinculan con los fenómenos de violencia urbana tienen relativa tradición de vida urbana, se pueden entender como sectores con intereses específicos más que anómicos y su insatisfacción sobre el sistema político esconde más bien políticas alternativas al arreglo institucional vigente.

Este tipo de teoría es retomado reiteradamente por los agentes de la modernización estatal y, a pesar de las críticas de validación empírica que se le han hecho, la teoría como tal sigue teniendo vigencia. En mi perspectiva, me parece que se debe precisar cuáles son los actores y sectores sociales vinculados con los procesos de violencia urbana, cómo se constituyen como tales, en qué contextos y condiciones, cómo se vinculan con otros actores y sectores políticos y cuál es el sentido más global de su acción en el medio urbano.

Los escenarios, el conflicto y la hegemonía en la ciudad

La necesidad de contextualizar y de dar apoyo empírico a una teoría de la violencia urbana llevó a privilegiar el estudio de escenarios de violencia urbana (Camacho y Guzmán, 1990). Una primera distinción relevante es entre escenarios privados y públicos. Esta es una distinción que claramente hace referencia a contextos urbanos. Distinciones más elaboradas hablan de escenarios de violencia de “género”, “familiar”, de “riñas”, del “atraco-robo”, de “limpiezas”, de “ajuste de cuentas”, de “guerra urbana”. Aunque de manera aún incipiente, se argumenta que cada uno de estos escenarios debe investigarse y explicarse con cierta autonomía: habría que formularse, en este sentido, una teoría de la violencia familiar, de la limpieza social, de los ajustes de cuentas, etc. Pero un argumento central es también que los diferentes escenarios se interrelacionan y que, en su conjunto, se puede tipificar una “coyuntura de violencia urbana”, por el predominio de algunos escenarios y su relación con un contexto urbano de conflicto más general. Así, en la ciudad de Cali, a mediados de los ochenta, la confrontación entre el Estado y la Guerrilla, así como las limpiezas son escenarios fundamentales para interpretar la dinámica de violencia en la ciudad (Camacho y Guzmán, *op. cit.*).

Con el concepto de escenario de violencia se abre un horizonte de investigación que trata de tipificar los actores, las condiciones y la recurrencia a la violencia sobre temas de conflicto específicos. Las limitaciones del enfoque están dadas por las dificultades de lograr la reconstrucción de una imagen de conjunto de la violencia urbana. Por las dificultades de lograr la interconexión entre escenarios y encontrar el sentido histórico de especificidad. Igualmente, hay enormes limitaciones y dificultades cuando se considera, correctamente, que detrás de la violencia urbana hay conflictos y procesos sociales no violentos relacionados con ésta de manera significativa. En particular, los autores centran su atención en la manera como se ejerce el dominio sobre la ciudad y los conflictos que allí se derivan. Por esta razón, optan por estudiar las formas de ejercicio de la hegemonía en la ciudad, su validez o precariedad. El argumento del texto indica que, tradicionalmente, el dominio de la ciudad (de Cali) se venía realizando con fuertes dosis de filantropía promovidas por sectores empresariales de origen terrateniente que tenían acceso al Estado. Esta “hegemonía filantrópica” se resquebrajó con la presencia

guerrillera en sectores importantes de la ciudad y desató una guerra altamente irregular en la que quedaron implicados muchos sectores sociales no vinculados directamente en la confrontación. La victoria militar dio paso a la limpieza social y ésta a la recomposición, así fuera precaria, de una hegemonía que no se funda sólo en la fuerza. Este es un tema central del trabajo: la relación entre la forma como se domina en la ciudad y el desarrollo de distintos escenarios de violencia. Violencia y dominación son temas centrales de estudio e interconexión interpretativa, pero la investigación en este sentido apenas se insinúa (Camacho y Guzmán, 1997).

Pobreza, calidad de vida, orden social y político, y narcotráfico

De las teorías de la modernización y la violencia, la que tiene mayor acogida es aquella que vincula más específicamente pobreza y violencia. Entre los trabajos recientes más agudos está el de Jorge Orlando Melo quien no hace un manejo simple del tema (Melo 1995). Nos parece importante destacar los siguientes aspectos:

a) Melo vuelve a poner sobre el tapete la relación entre pobreza y violencia que habría sido desvirtuada en otros estudios, en los que se afirma que la correlación no es sustentable. Para Melo: "...el hecho de que las correlaciones estadísticas parezcan refutar todo vínculo entre violencia y pobreza encubre un sofisma de población" (Melo, 1995: 33). En su opinión, el problema consiste en saber por qué "unos cuantos miles de habitantes" encuentran en formas extremas de violencia una estrategia válida. A este respecto no se puede descartar el influjo de las condiciones de vida de algunos sectores de la población. Melo indica, aunque no lo corrobora empíricamente: (1) que en los grupos más pobres hay condiciones de hacinamiento que incitan a la violencia; (2) que en la población más pobre hay dificultades pronunciadas entre los jóvenes para vincularse a la educación y al empleo y que se promueve, en esta medida, el rebusque y la ilegalidad.

b) Pero Melo deja a un lado, rápidamente, su argumento inicial sobre la pobreza para centrarse en el de calidad de la vida urbana, entendiendo por éste no sólo factores de equipamiento o "ambiente" urbano "agradable", sino también posibilidades de seguridad ciudadana que descansan en la efectividad de la policía y la justicia. De nuevo, hay más una sugerencia que una validación empírica de la argumentación.

c) Melo resalta, por otro lado, que en Medellín hay una participación muy baja de sus habitantes en el sistema político de la ciudad, aunque indica que esta participación puede cambiar por las posibilidades de la descentralización. En el fondo, aunque Melo no lo dice explícitamente, habría una ciudadanía precaria y esto favorece la violencia.

d) El planteamiento de Melo hace también referencia a la historia de Medellín como modelo o paradigma de ciudad industrial que se va resquebrajando con la inserción del narcotráfico al punto que, en 1990, se habla de Medellín como de la capital del narcotráfico: una capital que mezcla indicadores acentuados de pobreza, indiferencia ante el delito y una juventud entregada al dinero fácil. De manera sugestiva, Melo plantea que el orden tradicional de la ciudad, anclado en el poder regulador de la Iglesia y la familia se resquebrajó, sin encontrar un sustituto, o mejor, se resquebrajó y dio paso a la audacia y el afán de fortuna, también con tradición en un cierto individualismo paisa. En nombre del nuevo "progreso" de los años setenta y ochenta no se pudo construir un modelo de ciudad

que contrarrestara la dinámica de delincuencia y violencia promovida por el narcotráfico. En los noventa se condensan en Medellín situaciones de miseria y marginamiento, problemas de calidad de vida urbana, amenazas al derecho a la vida y a la propiedad, crecimiento de grupos dedicados a la delincuencia y cambios culturales que habrían convertido la violencia en un elemento aceptable de acción personal.

e) De manera cada vez más contradictoria con su tesis inicial sobre la relación entre pobreza y violencia, Melo también argumenta que ésta sólo involucra a “unos miles” de habitantes: “Así como no todos somos autores directos de la violencia y del delito, no todos somos víctimas directas, y es posible vivir en una ciudad sitiada como si los peligros fueran muy pocos” (Melo, 1995:31). Este importante planteamiento que nos remite a actores directamente involucrados en la violencia, al lado de otros que no lo están, no obsta para que Melo indique que existe una conexión también entre los ciudadanos que no actúan ilegalmente y la crisis de la ciudad. En otras palabras hay una cierta relación también entre sectores que pueden ser los de la riqueza o los que detienen la hegemonía en la ciudad y la crisis urbana ejemplificada en la violencia. Por esta razón, *“...sólo una estrategia radical e integral, que cambie las condiciones de existencia de los sectores de riesgo y que altere el contexto social del delito y la violencia, puede tener esperanzas de producir algunos resultados”*. (Melo, 1995: 32).

En síntesis, Melo retoma el argumento de la relación entre pobreza y violencia, pero en conjunto con otros planteamientos que apuntan en direcciones opuestas. En el fondo de su argumentación, no puede sustentar la idea, llamativa es cierto, de que el hacinamiento incita a la violencia o que el pobre joven y desempleado es proclive a la violencia. Su argumentación, contraria, sobre la calidad de vida urbana, los contextos delictivos como el narcotráfico, el alcance de la ciudadanía y las mismas formas de dominación, parecen argumentos de mayor peso en la explicación de la violencia urbana.

En una evaluación del Programa Especial para Medellín Melo hace una aclaración importante en el sentido que los factores de violencia urbana se modifican en diferentes temporalidades. Así; los efectos de la inversión social sólo se manifiestan en el mediano plazo. Se requiere, en su opinión, consolidar un proyecto de ciudad (en otras palabras, un proyecto hegemónico) que permita la participación de amplios sectores de población. Por otro lado, también considera la validez de las estrategias concretas para prevenir y sancionar el delito, aunque argumenta que éstas son precarias (Melo 1994).

Alonso Salazar (1994) retoma la relación entre violencia y pobreza, aunque el desarrollo de su argumento lo lleva a perder la conexión entre ambos problemas. Habla de dos crisis en las ciudades colombianas. La primera, en los años sesenta y setenta, se caracterizó por la incapacidad del Estado para proveer de servicios públicos a los nuevos pobladores. En la segunda entraron en juego nuevos factores que tienen que ver con el diseño urbano, la configuración socio-espacial y cambios vertiginosos en la cultura y el sistema político-administrativo. Según Salazar, en la segunda mitad de los años ochenta la proporción de población en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla por debajo de la línea de pobreza (LP) aumenta, aunque el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) mejora. La situación de empleo se torna determinante en relación con los ingresos y la pobreza. Salazar plantea que las condiciones de habitabilidad de los estratos populares se han deteriorado y se manifiestan en lo siguiente:

- Densificación y repoblamiento de las ciudades: crecimiento de las ciudades hacia adentro. Hacinamiento.
- Poblamiento de sectores geográficos de alto riesgo y con servicios públicos precarios.
- Caída de la inversión social.
- Concentración del ingreso se acentúa.

Adicionalmente Salazar plantea que se ha producido un reacomodo en el campo de la cultura y se han configurado nuevos actores urbanos. La secularización ha hecho que la familia, la Iglesia y la escuela hayan perdido eficacia cohesionadora en las comunidades. Salazar yuxtapone la situación anterior con el incremento de la criminalidad que es uno de los síntomas más relevantes de la segunda crisis urbana. Esta sería generada no sólo por la pobreza sino también por la ilegitimidad del Estado, el vacío ético de la sociedad y la carencia de una cultura democrática. Se han multiplicado diversas formas de justicia privada y una mentalidad “autodefensiva” en la población. En grupos de jóvenes la violencia se ha convertido en un medio para lograr figuración social. La violencia afecta cada vez más ámbitos de la vida social: el trabajo, la familia, la escuela. Una vez más, se relaciona pobreza con criminalidad (más que con violencia), pero no se argumenta empíricamente. Esta asociación parece obedecer a otro orden de validación.

Condiciones socioeconómicas, perversión de la cultura e impunidad

Gustavo De Roux (1994) relaciona algunos factores con la violencia urbana, aunque no les atribuye una relación causal definida. Entre estos estarían algunos de carácter socioeconómico como la forma de urbanización, acelerada y caótica, la acentuada tendencia a la concentración de la riqueza y la desigualdad social. Pero, por otro lado, y este punto es muy importante pues marca una diferencia, una cierta degradación en las modalidades de relación social, de manera que se privilegiarían y justificarían culturalmente las modalidades violentas y, por último, un bajo control estatal de la violencia, o lo que es lo mismo, una alta impunidad.

El aspecto importante del planteamiento está entonces en que vincula una determinada situación socioeconómica (que podría describirse como de pobreza) con factores normativos y subjetivos, de manera que la pobreza no aparece como la causa sino como un factor facilitador o como una condición preexistente. Vale la pena observar que los elementos normativos proclives a la violencia no se producen “en” la situación de pobreza, sino que tienen que ver con un contexto normativo más general que caracteriza el funcionamiento de la sociedad global. Las normas sobre cómo hacer riqueza son generales y se adecúan y reproducen en diferentes contextos sociales. El delito no se origina en la pobreza y los pobres, aunque allí tiene connotaciones muy específicas.

Economía ilegal, organización, debilitamiento del Estado y violencia urbana

Trabajos hechos ante todo para Medellín y Cali (Salazar y Jaramillo, 1992, Guzmán, 1993), muestran la importancia que ha tomado la criminalidad organizada, fundamentalmente la vinculada con el narcotráfico, y su relación con el auge de la

violencia en estas ciudades. Una característica de esta forma de criminalidad es su inserción en los diferentes estratos sociales, de manera que claramente se estructura alrededor de formas de acumulación de capital (ilegal) pronunciadas, pero incide y articula a los más distintos sectores sociales y, de manera importante, a los sectores populares.

El funcionamiento de la economía ilegal está íntimamente vinculado con el uso reiterativo de la violencia para garantizar el negocio. Pero no sólo se estructura una economía ilegal basada en la fuerza, sino que ésta hace presencia en los más diversos campos de la sociedad, en los que la violencia y el imperio de la arbitrariedad tienden a manifestarse, con muy poca oposición del Estado y con una aceptación “a la fuerza” de la sociedad. En el caso de Medellín, se hace énfasis en el estudio de “subculturas del narcotráfico” y de las bandas juveniles. En el caso de Cali, se busca, por ésta vía, una explicación al aumento inusitado de los homicidios en la modalidad de ajuste de cuentas que permanecen en la más absoluta impunidad y en medio de una ciudadanía alucinada por el crecimiento económico y el consumo suntuario.

Para los autores mencionados hay modalidades diferenciadas en cada ciudad en la operación del narcotráfico, pero este fenómeno estaría, en ambos casos, detrás del auge de la violencia, el debilitamiento del Estado, la promoción del delito y el imperio de la arbitrariedad. Este tipo de explicación parece bastante apropiado para la dinámica de violencia urbana de principios de los noventa, pero indudablemente se trata de un “escenario” que toma notoriedad entre otros.

Economía de la violencia

Montenegro y Posada (1995) asumen un modelo de orientación racional en el cual los individuos sopesan la violación de la ley penal según las ventajas y desventajas que esto conlleva. La violencia no se asocia tanto con la pobreza, como con las formas de hacer riqueza y con un débil aparato de justicia. Este mismo esquema es el planteado por Gaitán (1995). Rubio (1996) argumenta sobre la importancia de estudiar las consecuencias de la violencia. Una de estas es el resquebrajamiento de la justicia. Si el Estado no es capaz de asumir con eficiencia y eficacia la seguridad y la justicia como bienes públicos, entonces aparecerán para-Estados y se exacerbará la violencia. Hay que destacar, en este contexto, la importancia creciente de la delincuencia organizada.

Londoño (1996) asocia la violencia con el consumo de alcohol, las enfermedades neuropsicológicas, el capital social de una comunidad y la educación (estos últimos negativamente). Ramírez (1997) desecha una posible teoría unicausal y prefiere hablar de modalidades de violencia con diferentes grados de organicidad (la del desorden social, la violencia delictiva y la violencia criminal) y de escenarios para cada caso (actores, móviles, medios etc.). Considera que la violencia está asociada con la desigualdad social, la debilidad del Estado y una cierta cultura del “rebusque”.

El enfoque de los economistas parece dominado por la idea de actores racionales que sopesan el costo/beneficio de emprender acciones delictivas y violentas. Este enfoque parece parcialmente pertinente para explicar modalidades de acción que pueden ser interpretadas de esta manera. Pero, no solamente hay modalidades de crimen y violencia que difícilmente se pueden entender a partir de decisiones racionales, sino que también son importantes los contextos de violencia a los que se vinculan los actores por móviles

más o menos racionales que tienen una lógica propia de violencia (colectiva) que no está dominada solamente por decisiones fundadas en el criterio de costo/beneficio individuales. Los factores racionales juegan tanto como los factores irracionales, ejemplificados en un escenario de riña o de conflicto conyugal o familiar. Sobre los actores colectivos, siempre es bueno preguntarse por qué un individuo decide hacer parte de un grupo y participa de sus acciones, pero esta explicación no es suficiente para entender las acciones del grupo mismo. En otras palabras, las razones por las cuales Juan Pérez entra a la guerrilla no explican la acción guerrillera.

Para entender esta acción colectiva los modelos de orientación racional, incluso en este campo de la lucha política, tampoco son suficientes y se deben combinar con teorías que apelan a la solidaridad, la tradición, la coacción, lo ritual y lo simbólico, etc. De alguna manera parecería que los mismos economistas que comienzan privilegiando el enfoque de orientación racional llegan a plantear la necesidad de enfoques más contextuales.

En síntesis, se han resumido explicaciones de la violencia urbana desde las ciencias sociales, en un sentido amplio. Las diferentes interpretaciones expuestas tienen su validez intrínseca. Pero se podría pensar en la combinación de los énfasis de algunas de ellas, con el ánimo de llegar a una comprensión más general de la violencia urbana. En el fondo, nos parece que es necesario vincular la presencia de factores estructurales que hacen presencia en la ciudad como pueden ser la desigualdad social, las formas de regulación estatal y el orden social general de dominación, con el análisis más concreto de los escenarios y de sus interrelaciones. Finalmente, con preguntas más concretas que tienen que ver con propensión individual o colectiva por adoptar mecanismos de violencia.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

Claramente el tema de la seguridad ciudadana aparece como un problema del cual se apropiaron las autoridades municipales en lo corrido de los años noventa. Este hecho no es independiente, claro está, de la dinámica de violencia vivida por la ciudad colombiana desde finales de los años ochenta y durante lo corrido de la década.

De manera general es notable cómo se relaciona la inseguridad ciudadana con diagnósticos que tienen que ver con “problemas sociales” de la ciudad, por ejemplo, derivados de un enfoque de modernización inconclusa. En teoría, los diagnósticos se alejarían de políticas y de tratamientos preferentemente policivos y represivos del problema. Pero, en la práctica, las políticas estatales derivan hacia diagnósticos que privilegian los actores en conflicto con el Estado y los tratamientos policivos y represivos del conflicto urbano, de la delincuencia y de la violencia. A continuación sintetizo los tipos principales de políticas de seguridad ciudadana que se han esbozado en las tres ciudades más grandes entre 1992 y 1997.

Epidemiología, fortalecimiento del Estado, participación ciudadana y cultura de convivencia (Cali)

El primer programa, conocido como DESEPAZ, se estructura en Cali en 1992. Claramente tiene una referencia importante en el conocimiento que se puede lograr de la violencia como problema de salud pública que, por lo tanto, es controlable. El programa asume la

tesis de la multiplicidad de formas de violencia urbana y de alguna manera privilegia las condiciones de pobreza de la ciudad como caldo de cultivo de la criminalidad y las violencias urbanas. Un rasgo importante del programa, en su etapa inicial, consiste en asumir el problema de la inseguridad y la violencia como una responsabilidad del Estado y, en consecuencia, como mandato de primera importancia de la autoridad ejecutiva municipal. Se estructura, en consecuencia, un programa especial de la Alcaldía, dependiente de la Secretaría de Programas Especiales. Sin embargo, esta responsabilidad estatal se combina con la idea de que el problema de la inseguridad es también un problema “de la ciudadanía” y por lo tanto existe en el programa una intencionalidad para hacer intervenir a los ciudadanos en la solución. Entre las políticas diseñadas por el programa podemos subrayar:

- a) La promoción de la investigación epidemiológica y social como una herramienta importante para el diagnóstico y la intervención.
- b) El fortalecimiento de la Policía buscando su acercamiento a la población y el respeto a los derechos humanos: incidir sobre las condiciones de vida y la capacitación de la Policía; mejorar la dotación técnica; desarrollar campañas de promoción de los derechos humanos.
- c) La modernización de la justicia y acercamiento de la misma a la ciudadanía: mejoramiento de las inspecciones de policía, desarrollo de comisarías de familia y de casas de justicia, mejoramiento de los juzgados, resolución pacífica de conflictos, sistematización y seguimiento de quejas.
- d) El seguimiento de la seguridad ciudadana desde el consejo de gobierno, con la participación de los consejeros del Programa DESEPAZ, los máximos representantes de la Policía, la Brigada, el Das, la Personería y la Fiscalía. Consejos de Gobierno en las comunas para análisis del problema con la participación de líderes de zona.
- e) La educación para la paz y la convivencia. Programas y mensajes en los medios de comunicación, talleres con educadores, familias, sectores vulnerables. Programas puntuales como el “desarme” de los niños.
- f) El desarrollo social en áreas y con sectores de alto riesgo. Especialmente, barrios del centro de la ciudad y trabajo con jóvenes.
- g) Proyectos de coyuntura: se trata de responder a situaciones de conflicto urbano a través de metodologías alternativas a la represión. Apoyo a las soluciones negociadas de los conflictos, incluso del conflicto armado.

Estas políticas se pusieron en práctica durante los peores años de violencia homicida en la ciudad. No se ha hecho una evaluación detenida de su pertinencia y efectividad, pero se puede avanzar algo en esta dirección: su principal valor radica en plantearse el problema de la violencia urbana en sus múltiples formas, como un aspecto central de la seguridad ciudadana. Igualmente en asumir la intervención del Estado a partir de la cabeza del ejecutivo municipal. Su principal limitación estuvo en no percibir el momento histórico por el que atravesaba la ciudad y la importancia del narcotráfico en la violencia urbana (Guzmán, 1993).

El Programa de DESEPAZ tiene variaciones con el cambio en la Alcaldía en enero de 1995. Por un lado, se indica que se han precisado dos estrategias de seguridad ciudadana: por un lado, la del. “Fortalecimiento democrático institucional” y por otro, la del “Fortalecimiento democrático comunitario”. Realmente, se trata de un reagrupamiento de las políticas de la anterior administración, en torno al trabajo con las instituciones del Estado y al trabajo comunitario, privilegiando la intervención con jóvenes y el fomento de redes de defensa de los derechos humanos. Por otro lado, se nombra un “Alto Comisionado para la Paz”. Con estos cambios, se escinde la conexión que se había pretendido establecer entre cuerpos armados del Estado, entidades civiles del Estado y población, bajo la autoridad del alcalde y en torno al tema y las acciones de la seguridad ciudadana. Así mismo, se comienza a diluir la concepción social de la seguridad ciudadana y toma cada vez más fuerza la idea de que este problema se relacionaría más con grupos armados políticos que con una etiología multicausal de la criminalidad y la violencia urbanas. En la práctica, los cuerpos de seguridad del Estado actúan por su lado, DESEPAZ se dedica a hacer capacitación comunitaria y el Alto Comisionado trata de manera errática de entablar diálogos con los grupos-armados que tienen presencia local.

A mediados de 1997, el Programa de DESEPAZ da un nuevo viraje de mucha significación cuando se establece una “Política global de paz urbana para Cali” que se aleja considerablemente de los planteamientos que habían dado origen a DESEPAZ y en los que se delimitaba claramente el problema y formas específicas de intervención. El supuesto del plan es que el conflicto urbano está dominado por los actores armados (políticos) y que el plan de paz debe hacer parte del plan de desarrollo de la ciudad. Pero éste ya no se concibe como una responsabilidad liderada por el Estado; se trata de una propuesta de paz y convivencia globalizada para la ciudad:

...Esta propuesta implica redefinir el modelo de desarrollo municipal, donde la competitividad y el liderazgo empresarial, fundamentados en la transferencia de tecnología, lideren esta nueva expectativa (...) el desarrollo debe ser lo prioritario (...) de otra manera tendríamos en el corto plazo un renacer apocalíptico de la subversión urbana a partir del pandillero, del desempleado, del desplazado, en fin, de todos aquellos excluidos del desarrollo económico, político y social. (Yusty, 1998: 84).

Actores armados, Plan de Desarrollo, liderazgo empresarial, tecnología y desarrollo, son los emblemas de la nueva concepción. DESEPAZ deja incluso de hacer trabajo social en los barrios y comunas, para promover un discurso de paz política negociable y de compromiso de élites con el desarrollo económico y social de la ciudad.

En síntesis, en Cali se asiste a un cambio importante en la visión gubernamental del problema, que se inicia con un énfasis “epidemiológico” en el diagnóstico y termina con una visión de actores políticos en lucha armada. De estas visiones se desprenden políticas (retóricas) muy diferentes y planes de acción muy distintos de control de la violencia urbana y en favor de la convivencia ciudadana.

Lucha contra la delincuencia, con énfasis en los grupos armados de jóvenes (Medellín)

En Medellín se diseña un Plan Integral de Seguridad y Convivencia teniendo por referencia la grave situación de criminalidad de la ciudad, especialmente de homicidios, hurto agravado, extorsión, lesiones personales y narcotráfico, entre otros. En el diagnóstico se subraya la magnitud de la difusión de armas entre civiles, la importancia de la participación de los jóvenes en el crimen, la impunidad, el privilegio de la justicia por cuenta propia, y la desconfianza de la población en sus autoridades. Se considera que la pobreza en general es una causa objetiva del delito. Las políticas que se diseñan son las siguientes:

- a) Control y represión del delito: campañas por el desarme, mejoramiento técnico y capacitación de la Policía, vigilancia satelital, sistema «cazador» para vehículos.
- b) Red social para la prevención del delito (inversión social en zonas menos favorecidas).
- c) Programa para la solución pacífica de los conflictos (casas de justicia, acuerdos con bandas armadas, menores infractores).
- d) Campañas de civildad y cultura (programa de gestores de Paz en las escuelas).
- e) Mejoramiento de las condiciones de vida de los policías.
- f) Programa de empleo (cooperativas de Trabajo multiactivo).
- g) Capacitación y apoyo logístico a la justicia.
- h) Programa de acercamiento Estado-ciudadanos en torno a la seguridad (Programa de gerentes de paz en los barrios y comunas, consejos de convivencia ciudadana).
- i) Apoyo a los organismos de inteligencia del Estado.

Hoy en día hay un acuerdo sobre el papel del narcotráfico en la escalada de homicidios y violencia que vivió la ciudad y que desde 1992 viene disminuyendo de manera muy significativa. Sin embargo, grupos importantes de población, especialmente joven, quedaron vinculados a redes criminales y con conocimiento en el manejo de armas y disposición de las mismas. Los homicidios han disminuido notablemente, pero no sucede lo mismo con los delitos contra el patrimonio. En algunos barrios de la ciudad hay control territorial por parte de bandas armadas de jóvenes que tienen influencia de la guerrilla (milicias), o bien de grupos paramilitares o propiamente vinculados al delito. El programa de control al porte de armas ha sido muy deficiente y no ha contado con la colaboración decidida de la Brigada. Buena parte del conflicto se libra con armas con salvoconducto. La policía es insuficiente y en buena medida está dedicada a la protección de particulares, más que de la ciudadanía. La policía no aprovecha el conocimiento de la geografía y hora del delito para reprimirlo.

Especial importancia reviste el Programa de Paz y Convivencia con los grupos armados 'de jóvenes. Se trata de hacer pactos de paz que logren detener y desmontar el conflicto, conociendo la capacidad de los líderes, su motivación por la vida y los problemas

políticos y no políticos implícitos en la negociación. De todas maneras, se advierte sobre la inestabilidad de los pactos, los posibles efectos de corto plazo y la necesaria intervención de organismos que no son propiamente estatales.

Una posible limitación de las políticas y programas de la Alcaldía puede estar en su fragmentación, dispersión, paralelismo y competencia. Se requiere más evaluación y veeduría sobre unas políticas y acciones que no tienen una coordinación suficiente desde los niveles superiores de la administración. Por otro lado, hay un énfasis muy grande (justificable) en las dinámicas de violencia de grupos armados juveniles, que deja de lado problemas muy graves de inseguridad y violencia en la ciudad más extendidos, que tienen que ver con el consumo de alcohol con violencias del orden privado.

Concepción integral, pero énfasis en el tratamiento educativo (Bogotá)

El Plan Integral para la Seguridad de Santa Fe de Bogotá (1995) parte de una definición de seguridad ciudadana que tiene un doble fundamento conceptual: por un lado, la libertad de los miembros de una sociedad de ejercer sus derechos y deberes sin convertirse en víctimas de amenazas de la naturaleza o de otros seres humanos y, por otro, el bienestar que resulta de la acción colectiva (social y estatal) sobre las condiciones de reproducción social, dadas una situaciones de inequidad que deben cambiarse en los órdenes económico, político y sociocultural. Esta es una definición “integral” que hace énfasis en los niveles individuales y colectivos en los que se perciben “amenazas” para la convivencia y que al mismo tiempo introduce la idea y necesidad de transformar las inequidades de situaciones particulares. Pero, paradójicamente, esta definición “integral” da lugar a una política rectora restringida que privilegia “una acción pedagógica que introduzca un repertorio de normas y valores de tolerancia, pluralismo, reconocimiento y respeto a las diferencias”. Parecería que se subraya la necesidad de un cambio, más del orden simbólico quede las prácticas sociales. Las políticas fundamentales buscan incidir en:

- a) La cultura ciudadana: estimular la autorregulación ciudadana, adecuar los contextos urbanos, apoyar las iniciativas de las organizaciones sociales, fomentar la cultura de la mediación desde la escuela, promover los derechos humanos.
- b) El espacio público como espacio del respeto por los demás.
- c) La participación en la identificación de los problemas de seguridad.
- d) El conocimiento sobre los principales riesgos y amenazas a la seguridad.
- e) La prevención actuando sobre factores estructurales o situacionales de inseguridad (protección a la infancia, código del menor, control al consumo de alcohol, desarme, trabajo con jóvenes, oficina de prevención de emergencias, planes para evitar accidentalidad).
- f) La conciliación: tramitación pacífica y desjudicializada de los conflictos.
- g) La justicia: eficaz, preventiva, transparente.

- h) La concertación: entre las acciones de la Nación y la administración distrital.
- i) La descentralización: estimular la gestión local de los problemas de seguridad.
- j) La vigilancia: policía para la convivencia y el respeto a los derechos humanos.

El Plan de Seguridad establece la conformación de un Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana y Política Social para hacerle seguimiento al Plan. Así mismo, de un Consejo de Seguridad convocado mensualmente por el Alcalde y con la participación del Comandante de la Policía, de la Brigada, del DAS, del Consejero de Seguridad y delegados de la Fiscalía y la Personería. Se indica que el Alcalde estimulará la coordinación entre la Policía y las demás entidades de la Administración distrital. Finalmente, se habla de conformar Frentes de Seguridad y Solidaridad Local.

En un segundo momento (abril de 1997), en el que se da cuenta de ciertas realizaciones y se hacen ciertos énfasis (por ejemplo, se indica que, en primer lugar, hay que garantizar la vida y en segundo lugar los bienes de los ciudadanos), aparece con alguna claridad la distancia entre la formulación de políticas y los resultados. Entre la estrategia pedagógica y la modificación de conductas y prácticas. Pero indudablemente hay un legado importante en el planteamiento que se hizo desde la Alcaldía Mockus.

Es indispensable insistir en una definición de seguridad ciudadana que sea lo más amplia posible, que retome diferentes formas de violencia sobre los ciudadanos, tanto formas que dependen de relaciones entre personas, como de relaciones entre éstas y el medio ambiente natural o construido. Igualmente, una definición que centre la atención en el objetivo de seguridad para los ciudadanos y, en este marco, entienda una responsabilidad indelegable del Estado y, dentro de éste, especialmente de sus autoridades civiles. Dentro de una problemática general de seguridad ciudadana, es cierto que cada ciudad tiene su perfil propio y puede establecer prioridades. Aunque de hecho esto aparece de alguna manera en la diferenciación de las políticas, no parece que existieran diagnósticos suficientes y específicos sobre las dinámicas de violencia y delincuencia de cada ciudad. Esto permitiría fijar prioridades y salir de los lugares comunes sobre los orígenes de la criminalidad urbana. Estos diagnósticos pueden estar apoyados en investigación, pero también pueden salir de un seguimiento que se haga a la criminalidad urbana por parte de los interesados, no necesariamente expertos. En todo caso, los diagnósticos deben dar lugar a programas de intervención evaluables.

Ciertamente, hay desarrollos relativos altamente diferenciados en materia de seguridad ciudadana en las ciudades que he reseñado. Pero no se puede plantear que las ciudades que lo hicieron primero, o bien aquellas consideradas como metropolitanas, estén en una situación mejor. Abrigo una sospecha sobre cierta rutinización de programas inicialmente exitosos, o por lo menos, una dependencia muy estrecha de la voluntad política del alcalde de turno para adelantar planes de seguridad ciudadana. Preocupa que el tema poco a poco se transforme en la necesidad de lograr pactos con los grupos armados y en problemas que tienen que ver más directamente con la seguridad del Estado.

POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ÁMBITO, TEMAS DE INTERVENCIÓN, RESPONSABILIDADES ESTATALES Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

El tema de la seguridad ciudadana está estrechamente vinculado con tres problemas, que se relacionan entre sí, pero que se deben diferenciar: el de la calidad de vida, el de la delincuencia y más específicamente el de la violencia. El principal problema que azota la sociedad colombiana es el de la violencia, en particular la amenaza a la vida de los ciudadanos. A pesar de la especificidad de sus condiciones, ésta amenaza no es independiente de la amenaza a otras formas de integridad personal, de amenazas al patrimonio económico, ni de la situación de conflicto y zozobra que se vive, a partir de otras formas de delincuencia. El concepto más genérico con el que se debe vincular la seguridad ciudadana es el de calidad de vida. Implica prevención y control de la violencia y de la delincuencia, pero también convivencia y civilidad en condiciones decorosas, a pesar de reconocer la realidad de la desigualdad social.

La calidad de vida, vista en el marco de la seguridad ciudadana, implica confrontar situaciones naturales que conllevan accidentalidad y muerte; igualmente, condiciones sociales de desigualdad y pobreza que no solamente atentan contra la seguridad de las personas en estas condiciones, sino que pueden crear condiciones para que éstas, u otras personas en condiciones socioeconómicas distintas, desarrollen actividades individuales o colectivas de delincuencia y violencia. La calidad de vida, reconociendo la desigualdad como hecho social modificable y asumiendo un grado de injusticia social tolerable, apunta de manera muy importante a promover el predominio de valores sociales vinculados con la civilidad y el sentido de seguridad ciudadana. Esta última dimensión implica que se pondere debidamente el fortalecimiento del campo de las relaciones sociales privadas y públicas, de la ciudadanía, como contrapeso de la violencia y de la delincuencia. Controlar la delincuencia y la violencia, así como mejorar la calidad de vida son aspectos indispensables para la convivencia, la civilidad, el desarrollo de la democracia y el progreso socioeconómico. Este debe ser el marco de una política de seguridad ciudadana que, por lo tanto, no puede reducirse a una política de orden público o de seguridad del Estado.

Temas de intervención.

Seguridad ciudadana: intervención sobre factores de riesgo no intencional

En primer lugar, me refiero a algunos temas relacionados con la calidad de vida que generalmente se dejan de lado en las consideraciones sobre seguridad ciudadana, en la medida en que constituyen riesgos generalmente conocidos como naturales o accidentales. Igualmente, me refiero al tema de la pobreza, en una perspectiva de desigualdad social y sentido de injusticia. Finalmente, a aspectos subjetivos de las relaciones sociales que tienen que ver con la capacidad de la sociedad para introducir pautas de tolerancia y civilidad.

a) *La vivienda.* Es necesario incidir en la vivienda como factor esencial de la calidad de vida. Es preciso darle prioridad a la factibilidad geofísica de los asentamientos humanos. Estos deben tener unos parámetros mínimos a partir de los cuales se considera que se pueden controlar los deslizamientos de tierra, las inundaciones, la contaminación del agua y del ambiente, los riesgos sísmicos, para mencionar sólo algunos factores que

periódicamente provocan tragedias y calamidades que pueden ser evitables y denotan la desidia de los gobernantes sobre éstos aspectos. Sobre la calidad de la vivienda, el Estado también debe garantizar calidades mínimas de construcción y propender por una arquitectura con mínimos de espacio que hagan factible la vida familiar. Por supuesto, esto se refiere a los sectores más desprotegidos. Para el conjunto de la ciudad, es indispensable poner atención en la prevención y capacidad de intervención sobre accidentes (incendios, deslizamientos de tierra), tarea que recae usualmente en el cuerpo de bomberos, entidad que en Colombia no parece tener la capacidad de responder a una calamidad de alguna envergadura.

b) *Seguridad laboral*. La seguridad laboral, entendida no como la previsión social (aspecto muy importante que también se vincula con la calidad de vida y la seguridad ciudadana, pero sobre el cual no se quiere insistir en este documento), sino como la introducción de prácticas y técnicas en los procesos de trabajo que incidan en el control de los riesgos de éstos. Lo que se ha llamado “seguridad industrial”, que de hecho se debe extender al conjunto de procesos de trabajo, es muy incipiente en nuestro medio y conlleva tasas muy altas de lesiones o muertes en accidentes de trabajo. El caso del sector de la construcción es notable. Igualmente el del trabajo de menores en talleres.

c) *El transporte*. Este es uno de los campos más importantes, en los que se hace indispensable un programa que disminuya la accidentalidad. Conducir un vehículo es un gran riesgo para sus ocupantes, para no hablar de las circunstancias de los peatones, dominadas ya sea por la impotencia o por la absoluta temeridad. Un niño o un anciano o una persona con limitaciones físicas prácticamente no puede caminar solo en la ciudad. Por otro lado, está la seguridad de los pasajeros del llamado transporte público, que además de tener muy poco de servicio público, constituye un verdadero caso de inseguridad ciudadana. Sobre este tema fundamental (el del transporte), hay aspectos de diverso orden: los aspectos de ingeniería vial (relación entre diseño de obra y accidentalidad, vías para automóviles, pero también para peatones, los flujos de vehículos según velocidades, la señalización). Los aspectos de aprendizaje y formación ciudadanas para el tránsito público, ámbito relajado en el que la sociedad expresa claramente el poco valor que le da a las normas de civilidad. Igualmente, aspectos que tienen que ver con la intervención de la autoridad en el manejo del tránsito, en los que la conducta de los funcionarios no es propiamente ejemplar. Pero un punto crítico es el de la calidad del transporte público, de hecho un transporte en manos privadas con un alto nivel de riesgo para la ciudadanía y los usuarios, por la forma misma en que está organizado, sin que el Estado intervenga de manera alguna en favor del interés colectivo. Un gobernante debería incidir de manera clara y contundente en un sistema de transporte público para que tenga características mínimas de seguridad. Finalmente, en este ámbito del transporte, público o privado, es donde se manifiesta con mayor claridad la necesidad de controlar el consumo de alcohol y, por esta vía, incidir de manera muy impotente en la accidentalidad vial.

d) *El espacio público*. La ciudad se ha conocido como un espacio privilegiado para la privacidad. Pero éste concepto sólo tiene sentido si el espacio público urbano tiene un sentido igualmente fuerte. Este espacio proporciona elementos de identidad colectiva y permite una recreación de la sociedad más allá de sus diferencias socioeconómicas. Ahora bien, el espacio público urbano se ha deteriorado, en algunos casos se ha privatizado y en general se puede afirmar que no es una prioridad estatal. Una de las

estrategias de largo plazo más importantes en la lucha contra la violencia, la delincuencia y por la calidad de vida es la consolidación de espacios públicos, de diverso orden, en los que prosperen prácticas colectivas. Es necesario, en este sentido, emprender un programa para el usufructo de los parques, museos, canchas deportivas, lugares simbólicos, casas de la cultura, bibliotecas municipales, parques recreacionales, vías peatonales, dentro de normas y características de respeto por los demás.

e) *La pobreza y la desigualdad social.* Se ha querido ver en la pobreza el origen de la delincuencia y de la violencia. Nos parece que esta relación no se pueda hacer en términos causales simples. Lo cierto es que en múltiples formas de violencia, personas en situación de pobreza aparecen como sus principales víctimas. La pobreza se asocia claramente con deficiencias en la calidad de vida que se traducen en probabilidades mayores de inseguridad, violencia y delincuencia, entendiendo más a los pobres como víctimas de la situación. En los casos de inseguridad accidental es más probable que los problemas de vivienda, transporte, e inseguridad en el trabajo, se concentren en sectores pobres de la población. También es cierto que en estas mismas circunstancias de pobreza, prosperan algunas formas de delincuencia y de violencia generalmente asociadas con el robo, como también sucede en los sectores medios y de poder socioeconómico y político con otros delitos. Pero tal vez la asociación más clara que se hace entre pobreza y violencia tiene que ver con el conjunto de la sociedad, con la desigualdad entre sectores sociales y con sentidos de injusticia que prosperan entre diferentes sectores sociales y que pueden desencadenar hechos de delincuencia y violencia. En este caso, sectores medios de la sociedad pueden racionalizar este sentido de injusticia y pueden justificar y desencadenar acciones en nombre de los sectores pobres de la sociedad. Cualquiera que sea la relación con la violencia y la delincuencia, un programa contra la pobreza de mediano y largo plazo es sin duda prioritario para poder hablar de manera integral de mejoramiento de la calidad de vida y sin duda de la seguridad ciudadana.

f) *La civilidad como proyecto de ciudad.* Me parece que es importante asociar los cambios en condiciones objetivas que se vinculan con la seguridad ciudadana y aquéllos que pueden depender más de situaciones y percepciones subjetivas. La lucha contra la pobreza, por el espacio público, por el transporte colectivo, por la seguridad laboral, no se puede disociar de la cualificación paralela de las relaciones sociales, del aprendizaje colectivo y de mediano plazo de las pautas propias de la civilidad. Es posible que a partir de este planteamiento se deduzcan políticas y programas concretos de tipo educativo. Eso parece lógico; pero parece más importante insistir en que la ciudad se convierta en un proyecto colectivo de un grupo de interesados, que más allá de un gobierno, piense la ciudad con sus particularidades y haga suyo los temas de la civilidad y la ciudadanía.

En suma, es importante mejorar la calidad de la vida de los habitantes de la ciudad en aspectos como los ya señalados y por esta vía incidir de manera significativa en su seguridad. Aunque este énfasis no siempre se ha hecho de parte de las autoridades del Estado, es muy importante que se introduzca progresivamente de manera que no se identifique la seguridad ciudadana con los problemas más específicos de violencia y de delincuencia y aún más con los problemas de seguridad del Estado.

Seguridad ciudadana, delincuencia y violencia organizadas

La magnitud, composición y naturaleza del delito han cambiado sustancialmente y, mientras las tasas globales disminuyen, el delito organizado y violento aumenta significativamente. Hay dos modalidades relevantes de crimen organizado que vale la pena distinguir:

a) *El narcotráfico*. Buena parte del descenso durante los últimos cuatro años de las tasas de homicidio, por lo menos en Medellín y Cali, se debe a los golpes que han recibido los carteles del narcotráfico. Esto no implica que no tengan posibilidades de recuperación, de alguna manera han seguido funcionando, y menos aún que hayan sido desmantelados. La política de seguridad ciudadana, en el caso del narcotráfico y de las formas más organizadas de criminalidad, debe girar en torno a la intervención de los organismos de inteligencia policial para desmantelar las organizaciones y controlar de esta manera la actividad delictiva comenzando por la cúpula de las organizaciones. Esta es una experiencia histórica efectiva que se debe retomar con las modificaciones que se consideren necesarias. Es además una experiencia que enfrenta enormes dificultades pues muestra que este tipo de delito se entremezcla y corrompe de la manera más insospechada los poderes institucionales de todo orden en la sociedad y en el Estado.

b) *Las redes de delincuencia*. De todos los delitos, los más significativos cuantitativamente son aquéllos que se refieren al patrimonio económico y más específicamente a los robos y hurtos. Es necesario tener en cuenta que el delito contra el patrimonio económico suma cerca del 48% del total de delitos, es decir una proporción muy importante. Este delito, como ya hemos insistido, puede estar vinculado de manera significativa con poderosas organizaciones del crimen que no actúan desde posiciones de pobreza. Claro está que no se puede desconocer que el robo también puede estar asociado con sub-culturas de criminalidad que prosperan, generalmente, en medio de la pobreza y del desempleo. Estas sub-culturas tienen ciertas particularidades: tienen una ubicación geográfica más o menos precisa, tienen niveles de organización como grupo muy fuertes, hay un manejo de recursos significativo, incluso con formas empresariales y la violencia aparece como un medio recurrente. De allí que no sólo sea un medio en el que se cometen delitos contra la propiedad, sino también delitos contra la vida y la integridad personal. En mi opinión, la lucha contra la pobreza sólo afecta indirectamente esta forma de criminalidad y por lo tanto es necesario diseñar políticas que confronten directamente las redes de delinquentes y sus organizaciones. Las políticas de seguridad implícitas pueden ser parecidas a las de la lucha contra el narcotráfico, de hecho los individuos transitan y se reciclan entre las dos formas de criminalidad, aunque hay una mayor especificidad local y geográfica, diversos grados de organización y una mayor posibilidad de introducir estrategias de resocialización en la base de las organizaciones.

Seguridad ciudadana y otros escenarios de delincuencia y violencia

a) Los grupos armados políticos. Se le ha querido dar demasiada importancia a la guerrilla como factor de inseguridad ciudadana urbana. En sentido estricto, las manifestaciones que más han afectado la seguridad ciudadana son, por un lado, las prácticas puntuales de terrorismo con delimitación temporal y el control armado de ciertos espacios urbanos por las milicias urbanas. Pero de alguna manera, el conjunto de la actividad guerrillera y de la

guerra con el régimen, urbana y rural, repercute en la ciudad, demostrando que ésta es el objetivo político y militar. En este contexto, el fenómeno que se presenta es que la autoridad estatal local busca intervenir, dialogar y finalmente negociar el impacto de la guerra en la ciudad. Pero el problema es nacional y en esta medida lo que se puede proponer es que, en un proceso de paz conducido de manera centralizada, el poder local también ofrezca espacios de negociación y perspectivas de vida para quienes han estado en la guerra. Se ha dicho que en la reforma agraria radica en buena medida la negociación con la guerrilla. Esta política no se debe desechar, pero se debe combinar con propuestas para grupos guerrilleros que son cada vez menos campesinos y cada vez más interesados en representar intereses típicos de la ciudad. Es necesario pensar en la ciudad como espacio de negociación y reinserción de los grupos políticos armados.

b) *Los jóvenes.* No se puede confundir red de criminalidad con organización juvenil, aunque la participación de los jóvenes en las primeras sea notable. En el medio urbano, los jóvenes implican tipos de conflicto que no se pueden entender solamente como dependiendo de circunstancias y organizaciones delincuenciales. Es necesario diseñar programas sectoriales para los jóvenes que tengan características locales (barriales), pero también generales para el conjunto de la ciudad (conciertos, encuentros, arte etc.). Estos programas deben buscar la socialización en el trabajo, en la política y en la cultura respetando las nuevas percepciones valorativas.

c) *La familia.* Debe plantearse una política tendiente a fortalecer la autonomía de las partes involucradas, de manera que se puedan plantear soluciones internas por los miembros de la familia, o bien se pueda apelar a instancias estatales en búsqueda de ayuda preventiva o bien del orden judicial. Hay que fortalecer los grupos de trabajo vecinal sobre este tipo de problemas y su prevención y denuncia ante casas de justicia y comisarías de familia.

d) *La diversión y la recreación.* Se puede incidir en aspectos tan importantes de la vida privada y colectiva de manera que no sean ocasiones para la violencia en sus más variadas modalidades. Se ha argumentado suficientemente sobre la relación letal que se presenta entre porte de armas, consumo de alcohol y ciertas celebraciones. Igualmente, sobre uso de pólvora y lesiones personales. Aunque hay más dudas sobre la relación entre consumo de drogas y violencia, es indudable que el medio de la comercialización, tanto de parte de quien busca como de quien ofrece, está permeado por la violencia. En todos los casos, hay que diseñar políticas de control, desestimulo al consumo (por ejemplo del alcohol de parte del Estado), prevención y tratamiento de casos crónicos.

e) *El suicidio.* Este fenómeno está asumiendo dimensiones preocupantes entre la población joven. Se puede pensar en un sistema de consejería.

Seguridad ciudadana y criminalización de la movilización colectiva

Me parece importante distinguir las modalidades anteriores, muchas de ellas directamente concebidas como delincuenciales, de comportamientos y acciones colectivas que, sobre la base de un motivo económico, político o puramente simbólico, plantean un conflicto y desarrollan unas acciones que en muchas oportunidades las autoridades estatales califican y tratan de entrada como delincuenciales (huelgas,

manifestaciones, interrupciones de la vida ciudadana de diverso orden). Me parece que en estos casos, se debe proponer una política decidida de tratamiento democrático del conflicto, lo que pasa por reconocer a los actores, sus motivos y ver alternativas de solución pacífica de los conflictos.

Seguridad ciudadana y Estado

La criminalidad y la violencia tienen un asidero importante en el Estado. Ésta es una situación grave y poco ejemplarizante que no contribuye para nada a la seguridad ciudadana. En el pasado reciente hay demasiados ejemplos en los que el enriquecimiento ilícito precisamente no proviene de los sectores pobres de la sociedad, sino de poderosos sectores enquistados en el Estado. Mal ejemplo para la ciudadanía. Hay que desarrollar una política de veeduría contra la corrupción estatal y en favor de un manejo pulcro de la cosa pública a todos los niveles.

En cuanto a la violencia estatal y la promovida por agentes del Estado, la protección de los derechos humanos debe constituirse en una cultura y en unas normas oficialmente aceptadas y defendidas. En la ciudad, se debe poner especial atención a la actuación de la Policía que es la fuerza más cercana a la ciudadanía, no solamente por posibles violaciones a los derechos humanos, sino por su misma modalidad de acción dentro de la ley y por lo que ésta puede permitir. La forma de operación de la Policía en la ciudad se acerca muchas veces a la de un ejército en guerra. También en este caso hay que fortalecer las instancias de denuncia a los casos de violación y protección a los derechos humanos.

Seguridad ciudadana y administración estatal

A continuación presento algunas ideas sobre la manera como la administración municipal debe afrontar el tema de la seguridad ciudadana. Implícitamente, se considera que la responsabilidad prioritaria del Estado no es la única y que es necesario hacer intervenir la sociedad, sus organizaciones y las formas de autocontrol no estatales.

- a) La seguridad ciudadana debe ser un tema prioritario para la administración municipal. Es deseable que se maneje un concepto amplio de seguridad ciudadana que en ningún momento se identifique con el de seguridad del Estado.
- b) En la instancia superior municipal se debe centralizar el seguimiento de la intervención que los gobiernos municipales hacen en materia de seguridad ciudadana en sus distintas dependencias y según un plan general de seguridad ciudadana.
- c) Con especial atención se debe buscar que los organismos de seguridad, especialmente la Policía, respondan a la autoridad civil. Igualmente, que se coordinen las acciones entre instancias paralelas o complementarias como es el caso de las funciones de policía judicial en manos de la Policía o de la Fiscalía.
- d) Es indispensable centrar la atención en la eficiencia y eficacia de las tareas de policía y de justicia, incluyendo el sistema penitenciario.

e) Hay que fortalecer el control que el Estado hace de su actividad a partir de instancias de veeduría estatales internas.

f) Es importante que los gobiernos de las ciudades busquen conocer la opinión de la ciudadanía sobre la situación de inseguridad y en especial con referencia a la actuación del mismo Estado. Son fundamentales los consejos de gobierno con las comunas o las encuestas de opinión sobre la inseguridad local.

g) El Estado debe favorecer que, desde las organizaciones ciudadanas, independientes de él mismo, se planteen problemas y soluciones a la seguridad ciudadana. Sin embargo, no se pueden apoyar soluciones “armadas” particulares. De alguna manera, las “Convivir” tienen antecedentes significativos en la ciudad con los grupos de vigilancia privados ya bastante institucionalizados.

h) Es necesario promover, cuando sea del caso, alternativas ciudadanas al tratamiento de la violencia y de la delincuencia, igualmente abrir las posibilidades de alternativas estatales y en todos los casos facilitarle al ciudadano el acceso a las alternativas estatales.

Seguridad ciudadana y estrategias de intervención

Las estrategias de intervención sobre la criminalidad y la violencia urbanas varían desde el privilegio al tratamiento represivo del problema hasta las estrategias educativas y simbólicas en el otro extremo. Estos dos componentes de la acción estatal siempre estarán presentes. En el presente trabajo he tratado de mostrar que los planteamientos del orden educativo son precarios y tienden de hecho a transformarse en el tiempo en lógicas de acción e intervención represivas, muchas veces a pesar de las propias fuerzas de seguridad del Estado. De manera más general, en Colombia tiende a privilegiarse la solución armada de los conflictos.

Sugiero, para el caso que nos interesa, que el énfasis prioritario de la acción estatal sea el de desarrollar estrategias de trabajo social comunitario, orientadas a incidir en los factores que afectan la seguridad ciudadana. No hay pedagogía válida si ésta no se articula con prácticas sociales de formación de identidades colectivas que se propongan participar en la formación de un Estado y en valorar crecientemente la importancia de la norma de convivencia colectiva y de la ley. El nudo del problema está en formar ciudadanía y Estado de Derecho.

CONCLUSIONES

El tema de la violencia urbana y la seguridad ciudadana están en el centro de los problemas de la sociedad colombiana en esta fase de su desarrollo y van a estarlo en mayor medida en el futuro, sin excluir el impacto que pueda tener la posible paz entre los actores políticos del conflicto armado. Me parece importante, en este contexto, persistir y profundizar en la investigación académica sobre la violencia urbana. Los diagnósticos nunca son suficientes y menos acabados. Y las teorías que resulten son poderosos instrumentos para la transformación social. Precisamente mi preocupación final proviene

del uso que pueda tener la investigación social sobre la violencia. Hay un cierto puente entre los diagnósticos y las teorías, el diseño de políticas estatales, por parte de académicos, consultores, técnicos y funcionarios y los programas concretos de acción estatal. El drama, tal vez personal, radica en que, en el tránsito por ese puente, las motivaciones e intenciones sostenidas por unos, pueden traducirse en acciones de otros con resultados contrarios. El puente es una estructura de poder y los más débiles llevan las de perder. Este hecho no puede ser un impedimento para dejar de realizar el trabajo de investigación. Es necesario hacerlo preocupándose por el uso que pueda tener, e interviniendo en el sentido que se considera conveniente. En el presente documento he manejado una tensión contradictoria sobre el papel del Estado y de sus instituciones, en el control de la violencia. Por un lado, la creencia de que buena parte de la solución está en la intervención del Estado, en los marcos de principios de civilización. En este sentido, hay un Estado por construir y fortalecer, frente a una ciudadanía igualmente precaria que requiere consolidación. Pero, por otro lado, en concreto en Colombia, pero también en otros países, incluso los más avanzados y que se presentan como modelos de democracia, consolidar el Estado puede significar consolidar el autoritarismo y el recorte de la ciudadanía. Nos movemos entonces en una contradicción, en la que la meta de la seguridad ciudadana, como se la ha definido en este escrito, pasa por la necesaria intervención del Estado, pero corre el peligro de convertirse en la seguridad del Estado contra la ciudadanía por un efecto *boumerang*. Hacer compatibles, seguridad ciudadana y Estado es el reto del futuro, no sólo en Colombia sino en el mundo moderno.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Santiago de Cali, (1993), "Programa para la Consejería para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz – DESEPAZ". Mimeo.

Alcaldía mayor de Santa Fe de Bogotá, (1995), "Plan Integral de Seguridad para Santafé de Bogotá". Mimeo.

Camacho Guizado, Álvaro y Álvaro Guzmán Barney, *Colombia, ciudad y violencia*, Ediciones Foro Nacional, Santafé de Bogotá.

Camacho Guizado, Álvaro y Álvaro Guzmán Barney, (1997), "La violencia urbana en Colombia: Teorías, modalidades y perspectivas". En Varios, *Nuevas Visiones sobre La Violencia en Colombia*, Coediciones IEPRI-Fescol, Santafé de Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, (1985), *Plan Nacional de Rehabilitación, Plan social para la paz (versión definitiva)*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.

Elías, Norbert, (1982), *Power and Civility*, Pantheon Books, New York.

De Roux, Gustavo, (1994), "Desarrollo social, urbanización y violencia", en *Cuadernos de Salud y Desarrollo*, Corporación Salud y Desarrollo, N° 2.

Gaitán Daza, Fernando y Jairo Díaz Moreno, (1994), "La violencia colombiana: Algunos casos explicativos". En: Concha, Alberto *et. al.* (editores), *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Programa de Gestión Urbana, Quito.

Guzmán Barney, Álvaro, (1993), "Diagnóstico de la violencia homicida en Cali, 1993". En *Documentos de Trabajo*, CIDSE, Universidad del Valle, Cali.

Huntington, Samuel P., (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.

Londoño de la Cuesta, Juan Luis, (1996), *Violencia, psichis y capital social. Notas sobre América Latina y Colombia*, Publicación a manera de Documento de discusión en la segunda conferencia latinoamericana sobre desarrollo económico, Banco Mundial y Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

Melo, Jorge Orlando, (1994), "Hacia una política de convivencia: La experiencia de Medellín". En *Revista Consenso*, Plan Nacional de Rehabilitación, Consejería para los Derechos Humanos y Consejería para el desarrollo de la Constitución, Santafé de Bogotá.

_____, (1995), "Ciudadanía y violencia: Algunas notas sobre la experiencia en Medellín". En *Boletín Socioeconómico*, N° 29, CIOSA-Universidad del Valle, Cali.

Montenegro, Armando y Carlos Esteban Posada, (1995), "Criminalidad en Colombia", *Coyuntura Económica*, Vol. 25, N° 1, Santafé de Bogotá.

Pécaut, Daniel, (1974), "Reflexiones sobre el fenómeno de la violencia". En *Ideología y Sociedad*, N°19.

_____, (1987), *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*, Coediciónes CEREC-Siglo Veintiuno Editores, Santafé de Bogotá.

Ramírez, Juan Carlos y Víctor Guerrero, (1997), *Más convivencia con menos violencia*. Informe al Ministerio de Hacienda, suministrado por el autor.

Rubio, Mauricio, (1996), *Capital social, educación, y delincuencia juvenil en Colombia*, CEDE-Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

_____, (1998), "La Economía en una Sociedad Violenta", *Revista de Estudios Sociales*. N° 1, Agosto/98. Universidad de los Andes- Fundación Social.

Salazar J., Alonso y Ana María Jaramillo, (1992), *Medellín: Las subculturas del narcotráfico*, CINEP, Santafé de Bogotá.

_____, (1994), "Proceso de urbanización y nuevos conflictos sociales", En *Desarrollo urbano futuro*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.

Tilly, Charles, (1974), *An Urban World*, Little Brown & Company, Boston.

Yusty, Miguel, (1998), *Paz y Región*, Instituto para la Convivencia Regional, Cali.

La cuestión agraria en la guerra y la paz

Alejandro Reyes Posada

Sociólogo. Magister en Sociología, Universidad de California, Berkeley, EUA.

Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

INTRODUCCIÓN

La cuestión agraria es hoy mucho más complicada que a mediados de los años sesenta, cuando empezó la lucha guerrillera. Entonces se trató de la formulación de una demanda de grupos campesinos que articularon un conflicto con quienes acaparaban tierras mal explotadas, en el contexto de una oferta estatal de reforma agraria. Lejos de ser revolucionario, el movimiento campesino de los setenta fue una defensa de las comunidades rurales, cuya territorialidad había sido amenazada por la cancelación de los arreglos tradicionales de tenencia que hasta entonces les habían dado acceso, aunque precario, a los recursos. Al fracasar la reforma y declinar la movilización rural, parte de la presión por tierras desvió sus energías al crecimiento de los frentes de colonización, que a comienzos de los años ochenta ya tenían presencia incipiente de las guerrillas y del narcotráfico.

La expansión de los focos guerrilleros, la creación de grupos paramilitares, el subsidio a la colonización dado por los cultivos ilícitos y la destrucción de las economías campesinas de la periferia llevada a cabo por la lucha contra el narcotráfico cambiaron los términos del problema agrario. Desapareció la movilización campesina en torno de un conflicto explícito y claramente articulado por la tierra. Los flujos de migración invirtieron su dirección y casi todas las regiones de colonización perdieron población desde 1985, con excepción de aquellas donde continuó la expansión de cultivos para el mercado de las drogas. No sólo cayó al piso la demanda campesina por tierras, sino que el campo aceleró la expulsión de población al ritmo de la crisis agraria y de la guerra interna. Si hubiera habido demanda por pequeñas propiedades, muchos más campesinos habrían vendido sus parcelas y abandonado el campo.

Por eso la cuestión agraria no puede hoy separarse de la cuestión de la guerra, del problema del narcotráfico y tampoco, habría que añadir, de la ordenación de la población en relación con los recursos naturales, tanto para elevar la productividad social de la tierra como para frenar la devastación ambiental. Sin una ordenación a fondo de la población y los recursos del territorio no es posible eliminar las causas de la violencia rural ni de los cultivos ilícitos. Este ensayo busca pensar estos problemas en sus relaciones recíprocas, para proponer las grandes líneas en torno de las cuales pueden encaminarse las reformas de estrategia que los resuelvan, como parte de un nuevo pacto social que resulte de la negociación de paz.

LOS CONFLICTOS POR TIERRA EN MEDIO DE LA CONFRONTACIÓN ARMADA

Todas las regiones donde el movimiento campesino disputó la tierra con los propietarios en los años setenta han sido ocupadas por guerrilla y paramilitares y han sido objeto de operaciones por parte de la fuerza pública en algún período en las últimas dos décadas. La guerra ha desarraigado una parte de la población rural y ha roto las relaciones de

vecindario que fundan las sociedades agrarias. Estos hechos han cambiado por completo los términos del problema agrario, pues la nueva situación plantea como primera necesidad la seguridad, por encima de la distribución.

Como efecto de la violencia, ha disminuido radicalmente la expresión abierta de los conflictos agrarios¹. Mientras en 1990 hubo conflictos por la tierra en 15 municipios, aumentaron en 1991 a 22 y a 30 en 1992, a partir de 1993 declinó la intensidad de las luchas por la tierra en el país. Ese año hubo conflictos en 11 municipios, mientras en 1994 hubo en 10 y en 1995 sólo 3 municipios tuvieron algún conflicto². Más de la mitad de las movilizaciones agrarias durante los ochenta y noventa tuvieron como motivo la protesta contra la guerra y el reclamo del derecho a la protección de la vida por el Estado.

La gran mayoría de la población minifundista estable del país no ha planteado conflictos de tierras en los últimos 15 años. Esa mayoría ocupa las regiones andinas centrales, en las que se mantienen, al oriente del río Magdalena, el minifundio cundiboyacense y santandereano, y al occidente, la mediana y pequeña propiedad en la región antioqueña, el eje cafetero, Tolima y Valle. Tampoco están en conflicto de tierras la mayor parte de Nariño y Huila, al sur de los Andes. Toda la región minifundista expulsa lentamente a los jóvenes en capacidad de ingresar a otros mercados de trabajo en las ciudades y los frentes de colonización.

En la gran región Caribe dominada por la ganadería extensiva la población rural migró a todas las áreas de colonización, especialmente a Urabá, al sur de Córdoba, la Mojana al sur de Sucre, la serranía de San Lucas al sur de Bolívar, al Catatumbo, en Norte de Santander, a la serranía del Perijá en Cesar y a los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta, durante el período entre los censos de 1973 y 1985. De esas mismas regiones salió expulsada parte de la población rural entre 1985 y 1993, año del último censo. Igual pérdida ocurrió en el piedemonte oriental y en el andén del Pacífico, con la excepción de algunas regiones de cultivos ilícitos, que siguieron aumentando población a

¹ Los datos fueron codificados por el investigador Carlos Salgado a partir del archivo de CJNEP. Ver el anexo *Acciones Campesinas por año 1980-1995*

² Desde 1991 hasta 1995 sólo en 54 municipios ha habido conflictos por la tierra, Los departamentos y municipios donde han continuado las demandas y movilizaciones campesinas en busca de tierras son:

Santander (Rionegro, Lebrija, San Vicente de Chucurí, Puerto Wilches, Barrancabermeja, Sabana de Torres, Curití, Páramo, Ocamonte y Papayal);
Cesar (San Alberto, Codazzi, Becerril, Chiriguaná, Aguachica, La Jagua de Ibirico, Curumaní, Valledupar y Bosconia);
Antioquia (Turbo, Apartadó, Necoclí, Mutatá y Chigorodó);
Sucre (Sincelejo, Sincé, Sampués, San Onofre y Tolú);
Arauca (Arauca, Tame, Fortul, Arauquita y Saravena);
Cauca (Santander de Quilichao, Caloto, Padilla, El Tambo);
Norte de Santander (El Zulia, Sardinata, Gramalote, Lourdes);
Bolívar (Magangué, Arjona);
Guajira (Fonseca, Perijá);
Huila (Campoalegre, Guadalupe); *Boyacá* (Paipa);
Caldas (Manizales);
Cundinamarca (Soacha);
Casanare (Yopal);
Magdalena (Chivolo);
Meta (El Castillo),

Fuente: Base de datos sobre conflictos agrarios elaborada por Carlos Salgado con base en archivos de prensa CINEP, 1997.

pesar de la tendencia generalizada de todas las demás regiones de colonización, más afectadas por la violencia³. Según la encuesta de la Conferencia Episcopal de 1995, en los diez años anteriores habían sido desplazadas del campo 586.000 personas⁴. Los estudios de CODHES han mostrado desde esa fecha una aceleración del desplazamiento de población que huye de la confrontación armada, hasta llegar al máximo registrado durante 1998, calculado en 300.000 personas. Se ha estimado entre un millón y un millón y medio la cifra de personas desplazadas desde 1985, que se refugian en la malla de ciudades colombianas. Esta cifra representa una pérdida entre 10 y 15% de la población rural.

En síntesis, la violencia ha reemplazado el espacio político necesario para resolver los conflictos de tenencia de tierras entre los campesinos y los grandes propietarios, está acelerando la descampesinización del país, y ha detenido la expansión de la frontera agropecuaria, excepto en las zonas de cultivos ilícitos. Esto tiene como efecto que los campesinos dejan de ser agentes de sus propios conflictos, para llegar a ser objeto de la polarización como base social de los grupos armados.

EL PROBLEMA DE LA OFERTA AMBIENTAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA

Nadie niega la necesidad de una distribución equitativa de la tierra, como requisito del desarrollo sostenible a largo plazo y componente de la justicia social. Lo que ocurre es que la posesión y uso de la tierra implica correr los riesgos fabricados por la guerra interna, en la cual los adversarios controlan territorios y sancionan la no colaboración. Si no existe seguridad, desaparece la demanda por tierras. Por eso el cálculo de las necesidades de tierra del campesinado es sólo un ejercicio académico, que no se traduce en preferencias reales ni en presiones al Estado. Por ejemplo, el Plan del Salto Social (1994-1998) estimó que 721.000 familias campesinas necesitaban tierra, para un total de 380.000 Unidades Agrícolas Familiares (UAF) en 4.7 millones de hectáreas. En condiciones de paz habría que añadir a este cálculo la cifra de los desplazados por violencia que quisieran regresar a sus parcelas.

En las circunstancias del campo colombiano, cualquier solución imaginable del problema de distribución de la tierra tiene que respetar tres tipos de restricciones. Primera, el programa de reformas debe resultar de acuerdos que paren la guerra y comprometan a todos los adversarios en su realización. Segunda, la reforma tiene que resolver también el conflicto de usos del suelo vigente, según el cual parte de las mejores tierras están ocupadas en ganadería extensiva a costa de la agricultura intensiva y otra parte, en el extremo de la menor aptitud de suelos, a costa de los bosques y reservas de agua. Tercera, que el país debe congelar a tiempo la expansión de la frontera agraria, actualmente subsidiada por el sobreprecio de las drogas, para salvar recursos estratégicos de biodiversidad en el sistema de parques y reservas naturales.

³ Estas observaciones están basadas en la comparación de los censos de 1973, 1985 Y 1993, Y la representación cartográfica de aumentos y pérdidas de población rural por municipios.

⁴ Los datos del estudio citado pueden consultarse en Conferencia Episcopal de Colombia, *Desplazados por violencia en Colombia*, Bogotá, 1995, y en los boletines publicados por Codhes, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

El problema de la demanda por tierras debe ser reconsiderado radicalmente. La oferta ambiental está restringida por su alta vulnerabilidad y por la prioridad que tienen los usos estratégicos del suelo para la conservación del ecosistema general. El principal recurso del país a largo plazo es el equilibrio en la relación entre coberturas vegetales, agua y suelos. Este recurso viene siendo destruido a un ritmo que varía entre medio y un millón de hectáreas al año, en ambientes no aptos para agricultura ni ganadería, con empobrecimiento de ecosistemas y cuencas hídricas.

No puede considerarse la demanda por tierras independiente de la oferta ambiental, porque el costo es doble: el fracaso económico de los campesinos y la destrucción de ecosistemas que cumplen funciones esenciales para la sostenibilidad del país a largo plazo⁵. El país tiene que convencerse que ya desbordó el umbral de ocupación sostenible de la frontera agropecuaria, cuya incorporación por colonización fue la válvula de escape al conflicto social en el campo. Debe retirarse de la oferta de tierras lo que resta de las selvas amazónicas, de los bosques de galería que subsisten en los llanos orientales, de los páramos y bosques andinos y del piedemonte y de los bosques del Pacífico y de la Costa Atlántica. La distribución estratégica de la población rural sólo debería pensarse dentro del espectro de las mejores tierras y la menor distancia a los mercados, para asegurar la productividad. La única alternativa de política agraria es aumentar la densidad de uso productivo en los suelos que tengan las mejores condiciones agronómicas y ambientales.

No es posible tampoco pensar el problema de la demanda por tierras si se restringe a la ecuación entre campesinos y agricultura. El sector agrario está integrado a la economía industrial, financiera y de servicios y debe también aportar su cuota a la sostenibilidad ambiental como inversión a largo plazo. La población rural, por tanto, debe integrarse en todos esos campos económicos para aumentar oportunidades de empleo e ingreso y no sólo en la agricultura. Debe reconocerse y estimularse la existencia de múltiples estratos sociales que aportan al desarrollo agrario, entre los que se destacan los empresarios e inversionistas que movilizan recursos externos al sector y lo conectan con el resto de la economía⁶.

Esta consideración cualifica también el problema de la demanda por tierras en la medida en que lo vincula a un problema de generación y retención de valor agregado en cabeza de la población rural mediante proyectos productivos, buscando que se desconcentren y diversifiquen las relaciones económicas y que los encadenamientos con los demás

⁵ Diana Pombo, directora, *Perfil Ambiental de Colombia*, Bogotá, ESCALA, 1990, p.73. El trabajo ambiental más completo que se ha publicado sobre el país dice al respecto:

“La responsabilidad política más grande en este sentido consiste en incorporar al juego del poder y de las decisiones, los criterios técnico-científicos insistentemente presentados durante el último decenio en el país y repetidamente contravenidos por las instancias gremiales y estatales con intereses en el ‘desarrollo’.

El problema central en perspectiva es no hacer producir suelos infértiles y erosionables como si fueran suelos de alta calidad, buscando afanosamente insumos y prácticas que milagrosamente los liberen de sus limitaciones, o simplemente ampliar indefinidamente el área de suelos improductivos que no contribuirían de manera sustancial a la producción nacional por extensos que sean.

Resulta mucho más apremiante la necesidad de revisar el uso actual de suelos naturalmente fértiles que, o bien se hallan en procesos degradativos de su potencial, con lo cual se está perdiendo un recurso escaso en el país, o bien se encuentran bajo relaciones sociales y con sistemas de producción que desperdician el potencial real”.

⁶ Debo esta idea a Absalón Machado.

sectores permitan mejorar el capital social y el bienestar de los grupos pobres del campo. Parte de la demanda por tierras puede satisfacerse al permitir a los campesinos el acceso al uso y explotación de la tierra y los recursos asociados en proyectos productivos que se integren verticalmente con los propietarios, empresarios y comerciantes, la banca y los servicios en arreglos de esfuerzo y riesgo compartido.

EL MERCADO DE TIERRAS EN UN CONTEXTO DE VIOLENCIA Y NARCOTRÁFICO

La última norma de reforma agraria (ley 160 de 1994) dio un vuelco al problema de la distribución directa de la tierra al buscar desarrollar el mercado de tierras, con un subsidio oficial del 70% del valor del predio a los campesinos sin recursos que deseen comprarla a los propietarios. A sus cinco años de vigencia, la ley no ha mostrado resultados de alguna importancia. Ocurre que el mercado de tierras, en condiciones de violencia, cambia sus reglas de operación. Hay compras de propiedades que sólo se explican por la necesidad de proteger territorios. También hay ventas cuyo motivo esencial es la imposibilidad de garantizar la seguridad de los dueños, sean grandes o pequeños propietarios. Los precios bajan cuando no hay seguridad en la región y suben cuando se recupera por cualquier medio.

Otra profunda alteración del mercado de tierras ocurre con las compras realizadas por narcotraficantes o esmeralderos, porque éstos derivan sus ingresos principales de sus respectivos negocios y no de la producción agropecuaria. Por esa razón no se comportan como inversionistas normales, que dependen de la rentabilidad, ni tienen un interés esencial en la productividad del sector agrario. La competencia es desfavorable para los productores agrarios, que pueden ser fácilmente desplazados del mercado por los precios de la tierra o de los productos impuestos por los primeros.

La compra de tierras por narcotraficantes también ha cambiado los términos del problema agrario colombiano. En primer término, ha contribuido a elevar los niveles de concentración de la propiedad en pocas manos, con el consiguiente aumento del desplazamiento de campesinos a frentes de colonización y ciudades. En segundo término, ha sobrevalorado artificialmente las tierras, desestimulando con ello el ingreso de empresarios agrícolas al mercado. En tercer lugar, ha financiado la vinculación de las estrategias públicas y privadas de contrainsurgencia, que han disputado dominios territoriales a las guerrillas y aterrorizado a la población rural, aumentando los niveles de violencia. En cuarto término, ha reforzado una pauta ineficiente de destinación de las mejores tierras del país a la ganadería extensiva, en perjuicio de la agricultura y los bosques. En muchas regiones los narcotraficantes han sustituido a las viejas capas propietarias de la tierra y han deteriorado, todavía más, el escaso liderazgo social en las regiones afectadas.

LA ESTABILIZACIÓN DE LA FRONTERA AGRARIA

La guerra de guerrillas y los cultivos ilícitos tienen como escenario principal las regiones de colonización, donde la estructura social es frágil y las relaciones de poder y de propiedad dependen de los arreglos de la población con las organizaciones armadas que

reemplazan las funciones del Estado. Por esa razón el futuro de la colonización y la solución a los cultivos ilícitos forma parte de la agenda de negociaciones de paz con las guerrillas. Como las guerrillas son la forma política de los desequilibrios causados por la colonización, la incorporación de la frontera a la economía agroindustrial y su cierre implican desactivar los procesos de concentración de la propiedad en ganadería extensiva, para que la población campesina consolide su capital social y no expanda su territorio a costa de la reserva de bosques.

Colombia tiene actualmente doce frentes activos de colonización campesina, que afectan la selva amazónica, los bosques de galería del Orinoco, los bosques y páramos andinos, los piedemontes de la llanura Caribe y la selva del Pacífico⁷. En la mayoría de esos frentes la colonización afecta territorios y reservas indígenas y amenaza los parques naturales. La colonización no es, por lo general, una empresa rentable para los colonos. A medida que la frontera se aleja de la red de transporte y los servicios estatales, los costos para acceder al mercado superan los ingresos por venta de los productos agrícolas. Eso explica el éxito de los cultivos ilícitos, cuyo precio compensa la distancia, y los convierte en la única posibilidad de acumulación para los campesinos cultivadores. Además de ellos, grandes empresarios del narcotráfico localizan cultivos ilícitos, comunicados por vía aérea, en lugares distantes más allá de la frontera de colonización.

El Estado puede emplear sus instrumentos de política económica para consolidar la economía de los colonos dentro de la frontera efectiva del mercado y por ese medio impedir que se repita el desplazamiento del frente colonizador y la expansión de la ganadería extensiva. De esa manera se conseguiría, hasta cierto punto, congelar los frentes colonizadores, o disminuir su crecimiento, mientras el Estado termina la creación de reservas y parques naturales y delimita con mayor amplitud los territorios indígenas.

Colombia tiene que tomar la decisión política de señalar las áreas amazónicas que decide proteger como reservas para la humanidad y para las poblaciones indígenas que las habitan, cuyo uso es conservacionista. Cada frente colonizador tiene límites inexorables muy estrechos de sostenibilidad de población por área. La selva amazónica sólo debe ser ocupada con muy baja densidad y técnicas que asuman la explotación y conservación del bosque húmedo. Ni la ganadería ni los monocultivos son adecuados al suelo amazónico.

La *selva amazónica* tiene cinco grandes frentes de colonización, que la penetran a lo largo de los ríos. El proceso más antiguo y consolidado es el del *Caquetá*, que avanza desde los años treinta por los ríos Caguán, Orteguaza y Caquetá. Luego está el del *valle del Guamués*, iniciado a comienzos de los sesenta con el petróleo explotado por la Texas, que se ha extendido por el río Putumayo, en ese departamento. Desde finales de los sesenta viene bajando por el río *Guaviare* la colonización, que se extiende desde hace unos años al *Guainía*, donde se encuentran los yacimientos auríferos de la serranía de

⁷ Una buena síntesis de los efectos de la colonización en áreas distantes de la frontera agraria es la que formula Darío Fajardo: “Esta modalidad de solución a los problemas derivados de la concentración de la propiedad ha generado elevados costos sociales, económicos, políticos y ambientales al país. De una parte, se ha profundizado el marginamiento de la población localizada en estos espacios, de otra, ha conducido al incremento de los costos de comercialización de la producción obtenida en ellos y de la ampliación de las redes de servicios públicos o el ‘impuesto a la distancia’ como lo bautizara un colono del Guaviare. Aunado a ello el ya mencionado deterioro de los recursos naturales, causado por una inadecuada explotación de los mismos y que se convierte en nuevo factor determinante de la pobreza en estas poblaciones” (Fajardo, *et. al.*, 1997).

Naquén. La más reciente es la colonización coquera que se amplió al *Vaupés* a raíz de las fumigaciones de coca en Guaviare desde 1995.

EL PROBLEMA DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS Y EL CONFLICTO EN EL SECTOR AGRARIO

La industria del narcotráfico y su complemento, la lucha contra el narcotráfico, tienen grandes efectos en la estructura agraria del país. A raíz de la decisión tomada en 1990 por el Perú de tumbar aviones no reportados, los carteles colombianos decidieron expandir los cultivos y fortalecer una integración nacional de las fases agrícola e industrial de la cocaína y la heroína. Hoy los cultivos se extienden a regiones de colonización y bosques andinos de altura en 212 municipios de 23 departamentos del país (Uribe 1997). De esos, en once departamentos funciona el programa PLANTE, que busca sustituir las economías ilegales con inversiones productivas en 95 municipios.

La expansión de cultivos de coca y amapola coincidió con un largo período de abandono de las economías campesinas y de la quiebra de muchos productores por la apertura a las importaciones subsidiadas del resto del mundo, sumada a la revaluación de la moneda y la crisis de precios del café, desde comienzos de los noventa. La característica territorial de la economía de las drogas es que sus altos precios permiten localizar la producción independientemente de las restricciones impuestas por las distancias y costos de transporte, y en todo caso lejos de la influencia del Estado. Ese hecho dinamizó la colonización mucho más rápido que el proceso ordinario de expansión de la frontera, que depende siempre de la conexión, aunque sea débil, con los mercados.

Por ser ilegal, esta colonización no puede ser subsidiada por el Estado. Si el Estado destruye los cultivos ilícitos campesinos, no puede tampoco extender las redes de comunicación y servicios y pretender que puede sustituir cultivos ilegales por otros de igual rentabilidad en áreas tan distantes del mercado. La solución del problema es mucho más compleja, porque implica actuar en dos frentes: Uno, defender la economía campesina dentro de la frontera agraria; y dos, generar condiciones alternativas de desarrollo para quienes viven del cultivo ilícito.

Ambos frentes implican escoger condiciones de viabilidad económica, que sólo aportan los proyectos productivos con acceso al mercado. Una distribución equitativa de la tierra y los recursos en regiones incorporadas a la red de comunicaciones, a cambio de abandonar las parcelas colonizadas con productos ilegales, sería un programa con mayores posibilidades de éxito para afrontar el problema. Aumentar la densidad de las áreas ya integradas que anteceden los frentes de colonización puede reabsorber el excedente de población de las zonas coqueras, para devolver a las reservas y parques naturales el espacio usurpado por las drogas⁸.

⁸ En esta situación están las principales zonas coqueras del *Guaviare*, localizadas dentro de la reserva natural, en Miraflores y Tomachipán. Lo que debe hacerse es consolidar la ocupación campesina de mediana intensidad en el área San José —El Retorno— Calamar, con la creación de una zona de reserva campesina, que puede extenderse por las vegas del río Guaviare hasta Mapiripán. La densidad poblacional y por tanto el tamaño de las Unidades Agrícolas Familiares —UAF— deben guardar relación con la fragilidad del ecosistema, para asegurar su preservación a largo plazo. Eso significa que el excedente de campesinos desplazados por la erradicación de la coca debería ser relocalizado en una región cercana, que puede ser el sur del Ariari, donde habrá un distrito de riego financiado por el gobierno de Japón y debería crearse allí una zona de reserva campesina.

La erradicación forzosa de cultivos ilícitos se impulsó nuevamente desde 1994, para cumplir el compromiso del presidente Samper de acabarlos en dos años. Esta decisión, adoptada para mostrar resultados rápidos contra el narcotráfico, tuvo más implicaciones sociales adversas que otras alternativas. La primera fue la destrucción de las economías campesinas sin que existiera un programa eficiente para reemplazar la producción ilegal. Aumentó el desempleo rural y hubo una pérdida radical de ingresos de subsistencia en las regiones fumigadas. Como es típico de la economía campesina, se buscó aumentar el área cultivada para compensar pérdidas de ingreso. Eso explica que a pesar de la erradicación de 45.000 hectáreas en 1997 y de 52.000 hectáreas en 1998, haya aumentado el área cultivada, según las imágenes de satélite, a un poco más de 100.000 hectáreas. Otra implicación es que aumentó el reclutamiento de los campesinos por las guerrillas y los paramilitares como alternativa de empleo, y también aumentó la competencia entre esas organizaciones armadas para capturar rentas de las drogas para financiar la guerra.

Para revisar esas consecuencias y definir políticas de lucha contra el narcotráfico menos traumáticas socialmente, se propone pensar en una moratoria en la destrucción de cultivos campesinos, mientras se reserva la fumigación a las grandes plantaciones, que pueden producir la mitad de la cosecha. El tiempo de la moratoria se destinaría a poner en marcha

En el *Caquetá* la agroindustria de la coca se ha extendido por el bajo Caguán hasta más allá de Remolinos, y de seguir su ritmo de expansión, llegaría en pocos años hasta su confluencia con el río Caquetá. El PLANTE opera en Albania, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano y Valparaíso. El Estado debe igualmente señalar un límite a la colonización del Caquetá, que de todas maneras interrumpe su navegabilidad en el cañón de Araracuara. Una zona de reserva campesina alrededor de Remolinos ayudaría a consolidar la colonización actual, con una mejor asignación de la tierra.

En *Putumayo* la colonización llega más allá de Puerto Leguízamo y habría que consolidar ese frente con una zona de reserva campesina. Igual habría que hacer en el Valle del Guamuéz, donde se ha expandido el cultivo de la coca. El PLANTE funciona en Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuéz y Villa Garzón. La comunicación terrestre del Putumayo con Pitalito y Bogotá permitirá planear desarrollos agroforestales en la región, con mejor acceso al mercado.

En *Meta* se han extendido los cultivos de coca por el piedemonte y la región de la serranía de la Macarena. Están vinculados al PLANTE Mapiripán, Mesetas, La Macarena, La Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa. La región sur del río Ariari puede constituirse en otra zona de reserva campesina, que ayudaría a consolidar la colonización y permitiría relocalizar excedentes de campesinos cultivadores de coca del Guaviare.

El sur de la región andina tiene un gran número de municipios con cultivos de coca y amapola, que amenazan los bosques bajos y altos, respectivamente.

En los cuatro departamentos del sur del país hay economías campesinas e indígenas que se han visto empobrecidas por la crisis del café y otros productos agrícolas y han sido desplazadas a regiones de refugio más altas y de inferior productividad. La crisis agraria en la región explica la expansión de cultivos de amapola y coca, que afectan nuevos bosques andinos altos, en el caso del primero de los cultivos, y de bosques húmedos tropicales, el segundo.

En la región sur de Bolívar, integrante del Magdalena Medio, avanza la destrucción de la reserva de bosques de la Serranía de San Lucas. La agricultura campesina tradicional no cuenta con vías de comunicación para acceder a los mercados y la extracción de oro con mercurio contamina las aguas. La creación de una zona de reserva campesina en la región se justifica doblemente, por ser área de colonización y de cultivos ilícitos.

En *Cesar* no opera el PLANTE, a pesar de los cultivos de coca de la serranía del Perijá. La zona de reserva campesina del sur del Cesar podrían relocalizar cultivadores ilegales que ascienden por la serranía de Perijá.

En *Norte de Santander* el PLANTE funciona en Tibú, que forma parte de la colonización del Catatumbo. Allí también se justifica la creación de una zona de reserva campesina, que debería incluir los municipios que ascienden por el valle del Catatumbo hasta Ocaña.

planes bien coordinados para ofrecer alternativas productivas a las comunidades campesinas estables, en territorios dentro de la frontera económica, con el apoyo conjunto de todas las entidades del sector agropecuario y del sector social del Estado.

De otra parte, el gobierno debe preparar una propuesta de solución al problema de los cultivos ilícitos campesinos, para ser discutida con las guerrillas en la mesa de negociaciones de paz. Una vez desactivado el actual componente de financiación de la guerra por la vía de los impuestos al narcotráfico, y también el de los grupos armados que defienden el negocio, resultará menos complejo adoptar una política de intercepción del tráfico y de sanción al enriquecimiento ilícito.

UNA PROPUESTA DE REFORMA AGRARIA EN LA MESA DE NEGOCIACIONES DE PAZ

Hoy el problema agrario vincula tres grandes dimensiones que se relacionan entre sí: la crisis de productividad y sostenibilidad ambiental, la violencia política y social y la pobreza rural. La crisis de productividad se expresa en sus dos términos opuestos. Por una parte, la mayor parte de la gran propiedad usa la tierra en ganadería extensiva, paga pocos impuestos, genera poco empleo y aporta muy poco al producto global, con una gran destrucción ambiental. Por otra, muchos de los pequeños propietarios y de los campesinos sin tierra ocupan áreas empobrecidas y con severas limitaciones naturales y no obtienen ingresos suficientes para elevar su nivel de vida. Ambos extremos deterioran gravemente el patrimonio ambiental del país, causan conflictos violentos y generan pobreza. En Colombia la tierra es objeto de atesoramiento e inversión de capitales sin costos de oportunidad privados, por la casi ausencia de impuestos prediales, y cuyo uso económico no responde a las necesidades alimenticias ni a las señales de la economía por ausencia de cultura empresarial de los propietarios. La apuesta de muchos grandes propietarios es la capitalización de ganancias no percibidas en la valorización de la tierra, a medida que aumenta para la sociedad el costo social de oportunidad de no usarla adecuadamente⁹.

Un pacto para poner fin a la guerra en el campo es una definición sobre los derechos que unos grupos sociales reconocen a otros, y cuya actualización excluye expresamente el recurso de la violencia. Una parte del pacto tendrá que referirse a los derechos adquiridos o perdidos en el curso de la confrontación y a causa de ella. La paz no puede consolidar ganancias territoriales obtenidas con violencia, ni aceptar pérdidas de tenencia o propiedad causadas por el mismo medio. En la negociación política una de las cosas que está en juego es la clarificación de los derechos de propiedad y uso de la tierra entre grupos sociales en casi todas las regiones del país. La propiedad es una relación social entre grupos humanos localizados e identificados, y de ella dependen las condiciones y oportunidades de vida para la población. La violencia interrumpe el ejercicio del derecho de propiedad y desarticula la base productiva para los de abajo y los de arriba.

El objetivo político de la reducción de la pobreza rural, que se ha incrementado en la última década, sólo es concebible dentro de un marco de estrategias para elevar los ingresos y la productividad ambientalmente sostenible del sector agrario. Este objetivo justifica la distribución de tierras aptas para la agricultura a campesinos sin ella o con muy

⁹ Hernán Echavarría Olózaga es el columnista económico que mejor ha articulado este argumento en muchos de sus escritos.

poca, dentro de proyectos productivos que sean competitivos en la economía global. La conjunción de las tres dimensiones exige pensar en una estrategia que actúe simultáneamente en todas ellas. Los fines hacia los cuales debería orientarse podrían ser resumidos en los siguientes puntos:

- El interés público exige que las áreas cuya vocación sea cumplir una función ambiental estratégica sean respetadas por los dueños para esa función. Puede pensarse, además de la mayor eficiencia en la vigilancia estatal y comunitaria de los usos del suelo, en reforzar los estímulos fiscales por la conservación de los recursos naturales. Puede pensarse en mejorar las exenciones e incluso en crearse subsidios para reforestar cuencas hídricas, respetar ciénagas y manglares y preservar bosques andinos de niebla y bosques tropicales.
- La frontera agraria debe cerrarse y la población excedente debe relocalizarse en áreas integradas a la economía, para elevar su productividad y preservar el medio ambiente. Debe aumentarse sustancialmente el área en parques y reservas naturales y reducirse los estímulos a la nueva colonización y la expedición de títulos sobre tierras baldías. La inversión pública en infraestructura y servicios debe seguir una estrategia territorial, de manera que se invierta más donde se quiera consolidar el poblamiento y se invierta menos o no se invierta donde se lo quiere desincentivar.
- El Estado debe emprender una tarea sistemática y planificada para clarificar el dominio privado sobre áreas de las que pueda sospecharse que han ingresado abusivamente al patrimonio privado. Es el caso de playones y ciénagas en la Costa Atlántica y el Magdalena Medio, de tierras selváticas del Litoral Pacífico y la Amazonia y de las áreas de las cuales ha sido desplazada violentamente la población campesina.
- Debe coordinarse la aplicación de la ley de extinción del dominio sobre tierras adquiridas con dineros obtenidos ilícitamente con la realización de proyectos productivos que impliquen la distribución de tierras a los campesinos sin ella o con muy poca. La extinción del dominio debe legitimarse socialmente por la irrigación de beneficios colectivos, y debe evitarse que se despilfarre ese fondo de tierras en múltiples donaciones a intereses privados.
- La tierra con mayor aptitud para la agricultura y mejor dotación de capital social debe estar mejor repartida y mejor usada, para que los campesinos tengan oportunidad de participar junto con productores medianos y grandes en proyectos productivos. La reforma agraria debe intervenir con prioridad las zonas de mayor aptitud agrícola ocupadas en ganadería extensiva, que unen los dos extremos: el mayor beneficio potencial para la sociedad y el menor aprovechamiento actual.
- Debe pensarse en sistemas fiscales para remunerar los esfuerzos de conservación de cuencas hídricas mediante el pago para los propietarios por la producción de agua. Se puede lograr el objetivo de sustituir los ingresos derivados de la tala de árboles para los colonos de tierras altas por los ingresos derivados de la conservación del bosque para el aumento de caudales de agua, como una tarifa de pago por su producción y regulación.

- Se requiere una reforma del sistema de registro y avalúo catastral de los predios rurales, para que corresponda al valor comercial y para contemplar expresamente el concepto de restricciones ambientales al uso de los suelos, de manera que se pueda eximir, con criterios de equidad, aquellas áreas donde no deba emprenderse ningún tipo de explotación económica. El impuesto catastral debe financiar en mucho mayor medida los fiscos municipales, para que los municipios, a su vez, puedan invertir en el desarrollo rural y en la población campesina. Además debe ser un instrumento eficaz para inducir a los propietarios que no la explotan o la subutilizan a elevar la productividad de las tierras o a cederla por arriendo o sociedad a los productores agrarios. Es necesario desestimular el atesoramiento subsidiado de la tierra y usar el mecanismo del impuesto catastral sobre el avalúo comercial para inducir la elevación de la productividad de los recursos o la cesión, por sociedad o arriendo, a otros productores. El impuesto no debería ser inferior al 2 % del valor comercial del predio. La transferencia de una parte importante de la renta de la tierra a los municipios les permitiría financiar mejor el desarrollo rural.

CONCLUSIÓN

La tesis central de este ensayo afirma que la negación de los derechos de la población rural y los desequilibrios en la distribución y uso de los recursos naturales, principalmente la tierra, han originado históricamente los conflictos sociales en el campo, y que la falta de articulación y resolución de esos conflictos ha contribuido decisivamente para que se haya extendido la confrontación armada en la mayor parte del territorio nacional. La guerra, a su turno, ha impedido a los adversarios de los conflictos sociales tramitarlos con los medios de la democracia, y los ha alineado detrás de las presiones y la suerte de las confrontaciones militares. No es solamente el poder reformador del Estado el que ha desaparecido por la confrontación armada, sino aún su función más básica de garantizar la vida y los derechos de la población.

Lo anterior significa que la solución de los desequilibrios más importantes del sector agrario sólo puede concebirse dentro de un gran acuerdo para ponerle fin a la guerra interna. El acuerdo de paz debe reconocer a los grupos humanos implicados en las consecuencias de la guerra un conjunto negociado de derechos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del mismo Estado y de los particulares. Parte del acuerdo es la garantía de respeto a la organización de los intereses comunes, tanto gremiales como populares, y la formulación de demandas de cambio social, para poder reconstruir y tramitar los conflictos acumulados.

El acuerdo de paz debe incluir la reparación de los daños sufridos por la población desplazada por la guerra. El primer criterio es la recuperación de la propiedad o la tenencia perdidas por violencia mediante la acción del Estado, sea para devolverla a sus titulares o para aumentar el Fondo Agrario, con destino a la distribución social de la propiedad, si los titulares no quieren o no pueden regresar a ella. No recuperarla equivale a legitimar la violencia de robo como forma de enriquecimiento ilícito no sancionado.

La distribución de la tierra no puede concebirse independientemente de sus usos, de los impactos ambientales y de las consecuencias sociales que la concentración de la tenencia produce en el sector rural. Una gran síntesis permite afirmar que la propiedad está excesivamente monopolizada en muchas regiones, con un conflicto de usos en favor de la ganadería extensiva y en perjuicio de los bosques y de la agricultura campesina. El conflicto límite de usos del suelo se presenta en las áreas de mayor aptitud agrícola dedicadas a ganadería extensiva o semi-intensiva, donde se propone dar prioridad a la distribución de la propiedad.

Como criterio, debe llamarse la atención sobre el hecho de que Colombia no es principalmente un país de aptitud agrícola y debe, por lo tanto, abandonar la ecuación campesinos-agricultura, para dar paso a un espectro mucho más amplio de usos del suelo y de empleo productivo, donde tengan cabida la preservación y manejo productivo de bosques, la reforestación, la acuacultura, el manejo multiestrato con ganadería, la agroindustria, etc., como actividades económicas importantes para la población rural.

Una política de tierras exige coordinar los usos del suelo, la distribución social de la propiedad y la protección ambiental con la estructura de impuestos a la propiedad territorial. El Estado debe disminuir drásticamente el atesoramiento de tierras en manos de grandes propietarios, posible porque la tenencia improductiva no tiene costos de oportunidad, por la casi inexistencia de impuestos prediales. A partir de una elevación sustancial del impuesto, pueden estudiarse exenciones sobre las áreas dedicadas a la preservación o recuperación ambiental, y las áreas vinculadas a proyectos productivos asociados con la población campesina.

El país debe cerrar cuanto antes la expansión de su frontera agropecuaria, pues el mejor uso de los suelos que quedan es la conservación de la cubierta boscosa protectora y su aprovechamiento racional, no su transformación en pastos temporales para ganadería extensiva, seguida por la erosión irreversible. Para ello el mejor instrumento disponible es la creación de zonas de reserva campesina, con el objetivo de concentrar en ellas la inversión estatal y con ello impedir la ruina de las economías de los colonos, que expande el foco colonizador. Debe pensarse incluso en programas de relocalización de cultivadores ilícitos a zonas vinculadas a los mercados, como política de reparación de los daños sociales causados por el narcotráfico.

Los territorios de minorías étnicas han sido afectados en su mayoría por una combinación de presiones violentas: confrontaciones armadas entre el Estado, las guerrillas y los paramilitares, compra de tierras por narcotraficantes, grandes proyectos de inversión petrolera o minera, colonización y cultivos ilícitos. Es urgente garantizar la integridad territorial de las minorías y definir una legalidad que les otorgue derechos reales sobre sus recursos naturales, en sustitución de la licencia gubernamental que se otorga a terceros, con el trámite de aprobación por parte de la comunidad, que los relega al papel de espectadores del desarrollo en su territorio, a costa de sus recursos de supervivencia.

BIBLIOGRAFÍA

Conferencia Episcopal de Colombia, (1995), *Desplazados por violencia en Colombia*. Santafé de Bogotá.

CODHES, *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*.

Fajardo Darío, Rector Mondragón y Óscar Moreno, (1997), *Colonización y estrategias de desarrollo*. Santafé de Bogotá. ICA, Minambiente, IEPRI.

Pombo, Diana, (Dir) (1990), *Perfil Ambiental de Colombia*. Santafé de Bogotá. ESCALA.

Uribe, Sergio, (1997), "Los cultivos ilícitos en Colombia". En Francisco Thourni (Ed.), *Drogas Ilícitas en Colombia*, Santafé de Bogotá. Ariel, Planeta. pp.37 - 135.

Violencia y Equidad¹

Alfredo Sarmiento Gómez

Filósofo y Economista. Doctorandus de la Universidad de Rotterdam, Holanda.
Director de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación.

INTRODUCCIÓN: LA PRIVATIZACIÓN DE LO PÚBLICO

La violencia en general y más una violencia con la persistencia de la colombiana, es el resultado de un complejo número de causas. Contar con una hipótesis comprensiva sobre origen y explicación rebasa no solo los propósitos de esta exposición, sino aún los paradigmas de varias ciencias sociales. El esfuerzo por entender los daños que en el tejido de solidaridad ha producido la violencia en Colombia y proponer una solución es una tarea multidisciplinaria, que este trabajo espera enriquecer con algunos elementos sin pretender dar la última palabra.

El reconocimiento del carácter multidimensional de la violencia no quiere decir, sin embargo, que no se deba hacer el esfuerzo por abordar su comprensión desde diversas disciplinas y que no se puedan formular y llevar a la práctica políticas encaminadas a superar los factores que la generan y a evitar su reproducción. Es básicamente por un reconocimiento de su complejidad y un principio de realismo para comprender que la solución definitiva pasa por un proceso de mediano y largo plazo, que se debe iniciar lo más pronto posible. Entender la violencia en Colombia es un ejercicio de acercamientos sucesivos, donde cada conocimiento permitirá avanzar con mayor seguridad en el camino de las soluciones, aún si no se llegare nunca a una explicación satisfactoria para todos los estudiosos y los grupos involucrados.

La característica más notoria de la violencia colombiana es su persistencia. La forma de violencia que afecta relativamente a más colombianos es la violencia armada², que ha resistido varias ofensivas exitosas del Estado y ha resurgido de pactos de paz que parecieron definitivos en su momento³. Es por esta razón que en el presente trabajo se

¹ El trabajo se beneficia de la reflexión continua que el equipo de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación y el PNUO, ha realizado para entender y aportar elementos de solución a los problemas sociales básicos, y de las discusiones que durante más de un año se hicieron con el grupo del programa “La Paz es Rentable”. Dentro del equipo de la Misión quiero agradecer en particular los comentarios y revisiones de Clara Ramírez. El trabajo de manejo y tratamiento de las cifras ha sido realizado primero por Lyda Becerra y luego por Rodrigo Acosta, con el apoyo continuo de Elkin Castaño. Las ideas desarrollan los planteamientos que se presentaron en el seminario de diciembre de 1998, con motivo del lanzamiento del libro *La Paz Reto del Futuro*, pero han sido ampliadas y reformuladas. En la parte empírica se avanzó en una medida de la inequidad que considera el coeficiente Gini, como el promedio de los coeficientes Gini de cada uno de los deciles de ingreso, lo cual permite una medida más sensible y evita darle importancia excesiva a los valores extremos. Adicionalmente se aplicó el mismo modelo en dos momentos para probar su estabilidad y asegurar que el modelo capte factores estructurales más que coyunturales en la explicación de la violencia.

² Aunque en números absolutos la violencia criminal presente más víctimas, por el peso de la población en las grandes ciudades.

³ El Ejército de Liberación Nacional (ELN) fue prácticamente derrotado en los setenta, pero los aportes de la Manessman para pagar seguridad y la rentabilidad de los secuestros le volvieron a dar oxígeno. Igualmente las FARC fueron diezmadas en su fallido intento de tomar la zona cafetera, pero los impuestos al narcotráfico, la vacuna ganadera y el éxito en los secuestros les ha permitido multiplicarse. Ver el trabajo de Marco Palacios, en el proyecto “la Paz es Rentable” (1999).

presentan los factores que empíricamente han mostrado estar asociados con esa persistencia durante los dos últimos decenios.

A pesar del reconocimiento de la inexistencia de una explicación única hay un factor común que se encuentra en los análisis más connotados de la violencia. Fallas importantes en el funcionamiento de los procesos democráticos que han llevado a que grupos numerosos de la población estén excluidos del manejo de las cuestiones públicas, discriminados en el ejercicio de la justicia, desprotegidos en la seguridad personal. Igualmente se señalan en los estudios comportamientos frecuentes donde grupos cerrados se apropian de espacios y bienes públicos para su propio provecho utilizando la fuerza para adueñarse de los factores de acumulación y de riqueza.

Estas dos explicaciones, que parecen estar en la raíz de buena parte de la violencia que se ha dado en Colombia, se pueden sintetizar en lo que se ha caracterizado en los trabajos de “La Paz es Rentable” como “la asignatura pendiente de Colombia en el campo político es la democracia”; y podemos añadir que en el campo social y económico, la asignatura pendiente es la equidad.

Estas son dos caras de la misma explicación. *La falta de una democracia* realmente participante se fundamenta en el fracaso secular por construir lo que, desde la economía, llama North (North *et. al.* 1998), modelos mentales socialmente compartidos, que le den una legitimación institucional al uso del poder. O lo que desde la teoría del derecho ha enfatizado Rawls como los dos principios de la justicia:

1. Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos.
2. Las desigualdades sociales deben satisfacer dos condiciones. En primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en igualdad de oportunidades; en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad (Rawls *et. al.* 1988)⁴.

La falta de equidad es una consecuencia del tratamiento desigual que se ha dado a los más pobres, quienes, no solamente no han tenido mayor beneficio, sino que han sido efectivamente excluidos. En el campo de la participación política hasta 1930, se excluían de la votación directa los analfabetos o los que tuvieran un patrimonio por debajo de una suma prefijada. En períodos más cercanos, durante el Frente Nacional (1958 a 1978), sólo podían ser elegidos los candidatos de los dos partidos tradicionales (liberal o conservador). En el campo del acceso a los servicios sociales, hasta la ley 100 de 1993, sólo tenían derecho real a la seguridad social, los empleados en el sector formal de las ciudades y, aún hoy, el acceso de la población rural sigue teniendo una solución muy parcial.

En la base de estas dos formas de exclusión secular de amplios grupos está la continuada apropiación privada de bienes públicos. Esta apropiación de manera positiva consiste no sólo en la apropiación excluyente de bienes de uso colectivo como las playas,

⁴ La formulación inicial de estos principios en *Theory of Justice* (Rawls 1971), es reformulada en la presentación del ciclo de conferencias Tanner (1981), que se recoge en la publicación española de Ariel en 1987. Los cambios se refieren en el primer principio a un “esquema plenamente válido”, en cambio de “una sistema total” que tenía la primera formulación. Para un comentario sobre el cambio ver Sen (1992:75).

el subsuelo minero y el espacio público; sino también en la capacidad regulatoria del Estado para permitir rentas monopólicas, o en apoderarse, a través de grupos armados, en nombre de una ideología particular, de la posibilidad de obligar a los demás a seguir comportamientos no contemplados en los marcos legales. De manera negativa, poniendo condicionamientos al acceso de la mayoría a los bienes públicos, tales como la obligación de tener un abogado para poder acceder a las más mínimas peticiones de aplicación de la justicia, o el imponer la afiliación a un grupo partidista de clientelismo tradicional para tener derecho a los bienes meritorios que el Estado ofrece y ha puesto de consumo obligatorio como son la educación y la salud básicas.

No es entonces sorprendente que se encuentre una debilidad crónica del Estado que no es sino la expresión de la inexistencia de valores y prácticas democráticos realmente compartidos colectivamente y al alcance real de la mayoría. La fuerza de los grupos privados poderosos reemplaza las regulaciones claras en el acceso a la riqueza, a la propiedad de la tierra, a la aplicación de la justicia en la solución de conflictos, a los bienes públicos y meritorios. En este trabajo no se pretende crear una teoría general de la violencia, sino encontrar empíricamente los factores que la teoría y la práctica muestran con mayor poder explicativo sobre la permanencia de la violencia en Colombia.

¿IGUALDAD DE QUÉ?

La reflexión moderna sobre condiciones de vida ha profundizado en el concepto de igualdad como aspiración social. Desde la teoría de la justicia de Rawls (1982), quien ha enfatizado que la regla básica de una sociedad, lo que la hace “razonable”, es que todos estén dispuestos a hacer por los demás lo que esperan que los demás hagan por ellos, sin importar que sus ideologías y sus finalidades en la sociedad sean dispares e incluso contradictorias. Desde la república clásica de los griegos se considera la “isonomía”, es decir la igualdad ante la ley, como la necesidad primaria de toda democracia.

No se trata entonces solamente de la igualdad de oportunidades de ingreso, como tradicionalmente se ha entendido en la teoría y en la práctica económica. Lo que importa del ingreso es la posibilidad que da, a las personas y hogares que lo poseen, de alcanzar y disfrutar bienes y servicios socialmente deseables (Sen 1995: 15-18). La igualdad, desde este punto de vista, es tener la misma posibilidad de acceder, con una regulación colectiva clara, a los factores de acumulación de riqueza, a los factores de acceso y acumulación de capital humano, a los servicios y bienes públicos y, en general, al estándar de vida que el desarrollo técnico y económico de la sociedad hace posible. Estos factores no son solamente el ingreso; también son la posesión de la tierra, la posibilidad de explotación de recursos como las minas y el petróleo, y la posibilidad de acceso a la educación, a la investigación científica, a los servicios de salud personal y de saneamiento ambiental, a la pronta y debida justicia y al ejercicio del poder.

Esta forma de abordar la igualdad como potencialidad de desarrollo humano en actividades y posibilidades de realización, en el acceso y disfrute a un conjunto de bienes sociales, se acerca más a la perspectiva de A. Sen de “capacidades efectivas” (*capabilities*) y “conjuntos socialmente viables y deseables” (*functionnings*)⁵, (Sen 1993:30-50). La inequidad, en este

⁵ Algunos autores traducen *functionnings* como realizaciones.

contexto, no es solamente la diferencia en el ingreso y la riqueza alcanzados sino el ordenamiento social que no da la oportunidad por igual a todas las familias y personas de realizar plenamente su potencial humano frente a un conjunto de bienes que el desarrollo y la tecnología permite alcanzar en una sociedad concreta.

Una capacidad efectiva debe estar dada en un contexto de libertad, “la calidad de vida de que disfruta una persona no es solo cuestión de lo que logra, sino también de cuáles eran las opciones entre las que esa persona tuvo la oportunidad de elegir” (Sen 1985: 69-70). Este es probablemente el derecho más vulnerado con la violencia. Aún si sé arguyera que bajo el dominio de grupos violentos se obtiene algún sentido de orden y justicia, es humanamente indeseable cuando se hace bajo el imperio del miedo y la intimidación.

Lo interesante de este planteamiento es el encuentro de los diversos enfoques de disciplinas diferentes. Desde la economía, la inequidad en el acceso y disfrute de los bienes y servicios que pueden ser valorados económicamente pero que no se agotan en la medición del ingreso, abarca toda una gama de estados y comportamientos individual y socialmente deseables, que van desde la satisfacción de necesidades básicas hasta el acceso a los bienes de la cultura y el desarrollo de la espiritualidad. Desde el derecho, el cumplimiento de la igualdad ante la ley, no sólo para la formulación y aplicación de esta misma ley, sino para contar con una forma colectiva e institucional de dirimir conflictos que permita percibir al Estado como representante del bien común y no como el defensor de los privilegios de unos pocos.

Debe evitarse entonces la tendencia a las simplificaciones exageradas que consideran la violencia sólo como el efecto de la no aplicación de las normas (Rubio 1999); que probablemente sea un efecto y un reforzador de la falta de democracia y equidad, pero no su explicación completa. Tampoco puede explicarse por la existencia de niveles de pobreza inhumanos y excluyentes, con la ilusión de que aliviando la miseria se obtendría una paz estable, concepción que está en las propuestas de concentrar la inversión pública social en los territorios de violencia. Esto no solamente es contraevidente, como lo mostraremos en las mediciones que se presentan en el resto del trabajo, sino que da a la sociedad el mensaje inaceptable de que la violencia es la mejor forma de alcanzar los subsidios que los procedimientos pacíficos y democráticos. En un cierto sentido es echar combustible a la hoguera.

Igualmente debe calificarse la afirmación de que es un problema cultural y que los colombianos son especialmente violentos. La explicación del origen y permanencia de la violencia tiene que ver naturalmente con las instituciones formales e informales (léase reglas colectivamente compartidas), que son una expresión de los valores culturales, pero igualmente son resultado de situaciones excluyentes que generan violencia aunque posteriormente sean factores que la refuerzan⁶.

Este marco conceptual permite que en el contraste empírico se utilice el índice de Calidad de Vida —ICV— para medir el nivel de riqueza y la desigualdad. Este índice que toma en consideración la desigualdad en 12 variables agrupadas en cuatro factores: el acceso y

⁶ Expresiones populares como “no dar papaya” o como “es culpa suya por incitarme”, se dan como justificaciones de robo a un peatón desprevenido que deja sus bienes a la vista del ladrón o de la agresión a una mujer por una determinada forma de vestir.

disfrute bienes físicos, el acceso y disfrute de capital humano, el acceso a servicios públicos domiciliarios, y la composición de la familia. La forma como se construyó el índice permitió elegir, entre un conjunto bastante completo de variables que utilizó la encuesta de calidad de vida, las doce variables con mayor poder de discriminación entre poblaciones pobres y no pobres. (Sarmiento y Ramírez, 1997).

En los resultados que se presentan a continuación, el objetivo es contrastar empíricamente la hipótesis de que la violencia, medida como tasa de homicidios, es el resultado de la combinación de los siguientes factores: la riqueza medida por el índice de calidad de vida; la inequidad en su distribución, medida con el coeficiente de Gini; la escolaridad promedio del hogar, para mirar la relación entre dotación de capital humano y violencia; la participación política, medida como la tasa de participación en la elección de alcaldes (1988 y 1994); la capacidad de gasto estatal, por habitante, en el municipio, medida a través de los ingresos por transferencias del Gobierno central, más los recursos propios; y finalmente, para el último período, la existencia o no de grupos armados por fuera de la ley.

RESULTADOS

Se tomaron los datos de los municipios para los cuales existía la información comparable⁷. Se utilizó como herramienta cuantitativa, una regresión multivariante, de corte transversal para cada uno de los períodos (1985-1988; 1990-1996), donde la variable para explicar es la tasa de homicidios del municipio.

Los municipios se dividieron en dos grupos en cada período: el primero, los que incrementaron sus tasas de homicidio dentro del período respectivo; y los que tuvieron tasas iguales o decrecientes. En la gráfica N° 1 se pueden ver los datos originales y sus estadísticas.

Para el total de los municipios y para los municipios con violencia decreciente el promedio de homicidios por diez mil habitantes permanece prácticamente igual en los dos períodos (en 54 y 41 respectivamente), lo que haría pensar en una violencia que, en promedio se mantiene, pero no crece. Sin embargo, el hecho de que los promedios se mantengan a pesar de la disminución de los niveles máximos, es un indicador de que la violencia se ha generalizado a un nivel que ya era alto para un país de América Latina.

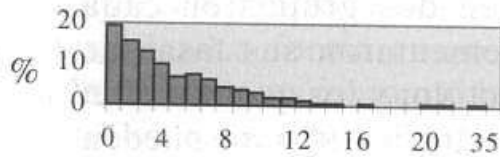
Los municipios con violencia creciente tenían, en 1993, una tasa de homicidios de 94 por cien mil habitantes, 36% más alta que el promedio de aquéllos en los cuales no creció la violencia —69 homicidios por cien mil— cifra que, de todas maneras, es tres veces el promedio latinoamericano. Los municipios con violencia creciente tienen un índice de condiciones de vida 5% más alto que los de violencia decreciente.

⁷ 985 municipios para el período 1985/1988 y 867 para el período 1990-1996.

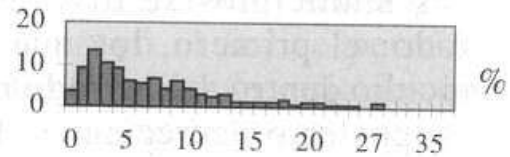
GRÁFICA N°1

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS VARIABLES DEL MODELO
PARA CADA UNO DE LOS GRUPOS DE MUNICIPIOS:
CON VIOLENCIA CRECIENTE Y CON VIOLENCIA DECRECIENTE

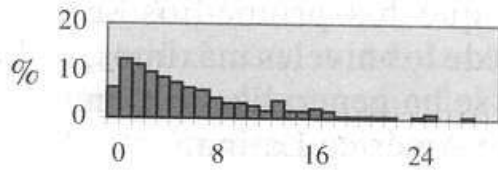
**Distribución Tasa Promedio
de Homicidios 85-88 Municipios
con Violencia Creciente**



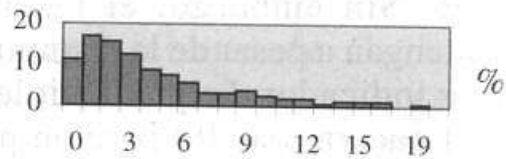
**Distribución Tasa Promedio
de Homicidios 85-88 Municipios
con Violencia Decreciente**



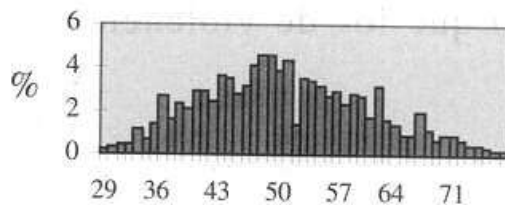
**Distribución Tasa Promedio
de Homicidios 90-96 Municipios
con Violencia Creciente**



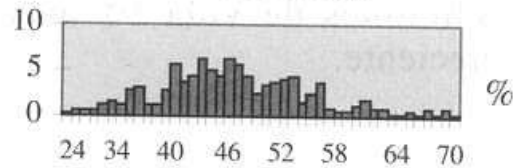
**Distribución Tasa Promedio
de Homicidios 90-96 Municipios
con Violencia Decreciente**



**Distribución Índice icv
Municipios con Violencia Creciente**



**Distribución Índice icv
Municipios con Violencia
Decreciente**



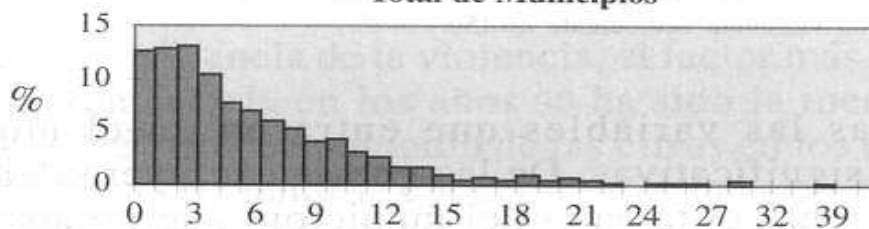
Municipios con Violencia Creciente

TASA PROMEDIO DE HOMICIDIOS	MEDIA	DESVIACIÓN	MÍNIMO	MÁXIMO
1985-1988	7.28	6.83	0	48
1990-1996	6.45	6.06	0	44
ICV 85	50.75	10.04	29	79
ICV 93	57.09	11.60	29	84

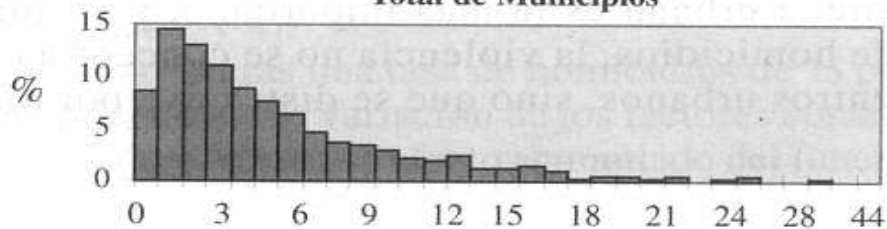
Municipios con Violencia Decreciente

TASA PROMEDIO DE HOMICIDIOS	MEDIA	DESVIACIÓN	MÍNIMO	MÁXIMO
1985-1988	4.05	4.42	0	35
1990-1996	4.16	3.97	0	22
ICV 85	46.69	8.44	24	71
ICV 93	54.98	11.32	24	87

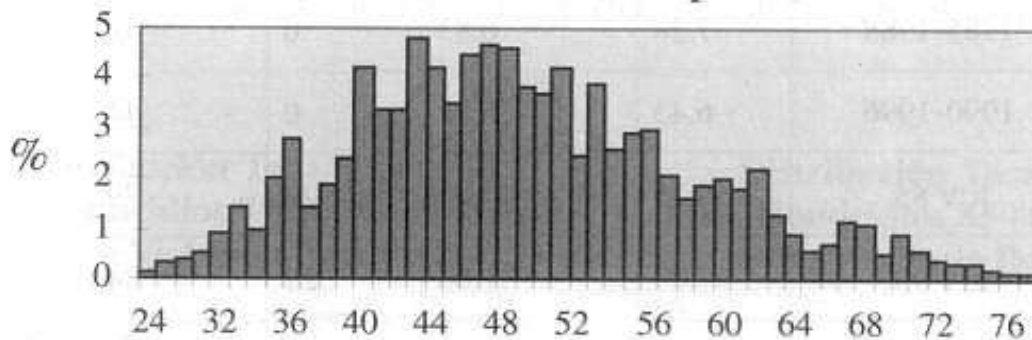
**Distribución Tasa Promedio de Homicidios 85-88
Total de Municipios**



**Distribución Tasa Promedio de Homicidios 90-96
Total de Municipios**



Distribución Índice icv Total de Municipios



Estadísticas para el Total de Municipios

TASA PROMEDIO DE HOMICIDIOS (POR MIL.)	MEDIA	DESVIACIÓN	MÍNIMO	MÁXIMO
1985-1988	5.43	5.80	0	48
1990-1996	5.47	5.39	0	44
ICV 85	49.01	9.60	24	79
ICV 93	55.99	11.45	29	87

1990-1996 Municipios con violencia creciente n=417;
con violencia decreciente n=450

No todas las variables que entraron en el modelo resultaron significativas. De las que se excluyeron vale la pena mencionar el tamaño del municipio que no apareció relacionado con la tasa de homicidios. Cuando solamente se considera el número de homicidios se tiende a pensar que la criminalidad urbana es la más importante, pero mirada por tasas de homicidios, la violencia no se concentra en los grandes centros urbanos, sino que se distribuye por todo el país.

LA EXPLICACIÓN SUBYACENTE

Los resultados del modelo sugieren una interesante explicación de la persistencia de la violencia en los diez años considerados, cuando se toman todos los factores en conjunto. El análisis del grupo de municipios con violencia creciente, para los dos períodos, permite afirmar que, cuando un municipio tiene un alto nivel de riqueza y sus niveles de inequidad son igualmente altos, si la participación política y los niveles promedio de educación son bajos, hay un 30% de probabilidad de que el municipio tenga niveles de violencia crecientes. La acción estatal no corrige apreciablemente esta tendencia. (Ver Cuadros 2 y 4 del Anexo).

En cambio, si se analiza la variación de las cifras en el grupo de municipios con violencia decreciente, se puede afirmar con 20% de probabilidad, que un aumento de la riqueza, aún del 50%, no aumenta la violencia si, al mismo tiempo, crece el nivel de educación en 10%, disminuye la inequidad en el mismo porcentaje, Y aumenta la participación política de la ciudadanía. La acción estatal creciente, tal como se dio en el período, no corrige la violencia. (Ver cuadros 2 y 4).

Dada la existencia de la violencia, el factor más importante para incrementarla en los años 90 ha sido la inequidad. En efecto, si se mira la evolución de las cifras en los municipios de violencia creciente se encuentra que la importancia de la inequidad como soporte social de la violencia ha aumentado, en tanto que el efecto de la acumulación de riqueza se mantiene igual y el de participación ciudadana disminuye. (Ver cuadros 2 y 4).

De todas maneras una tasa de homicidios de 15 por cien mil no es explicada por la variación de los factores considerados en esta regresión y es más un efecto acumulado del funcionamiento de otras variables.

Violencia y pobreza

La hipótesis, expresada frecuentemente, de que las condiciones de pobreza son caldo de cultivo de la violencia, no se sostiene a la luz de la experiencia colombiana reciente. Los resultados del ejercicio muestran que la tasa de homicidio no está asociada positivamente a niveles mayores de pobreza. Al contrario, se encuentra una relación positiva entre el índice de homicidios y la riqueza, para cada uno de los grupos de municipios y para el total. Esta relación quiere decir que tienen más alta probabilidad de sufrir violencia los municipios donde se dan posibilidades nuevas de acumulación de riqueza en las condiciones actuales de distribución de ingresos, de participación ciudadana y con la forma actual de acción del Estado.

Este resultado es consistente con lo encontrado en investigaciones anteriores, en particular la de Malcom Deas y Fernando Gaitán (1995), quienes, con otra medida de riqueza del municipio (el jornal agrícola para los municipios menores de 100.000 habitantes), encontraron una mayor intensidad de la violencia en aquellos que tienen más altas posibilidades de obtener mejor ingreso. Igualmente, observando los mapas de violencia elaborados por el grupo de Alejandro Reyes, se encuentra que las zonas con potencial nuevo de acumulación de riqueza, sean estas ganaderas, petroleras o de cultivos ilícitos, son las que tienen mayor probabilidad de ser objeto de violencia. Esto

quiere decir que los municipios más pobres no son los más violentos. Esto también indica la necesidad de tomar medidas preventivas sobre la violencia en las zonas en las que se encuentra un nuevo potencial económico, en presencia de altos niveles de desigualdad y en la forma corriente como se da la intervención del Estado.

Violencia y desigualdad

Si bien la pobreza aparece inversamente relacionada con el grado de violencia, la desigualdad aparece positivamente asociada con ella y con una importancia creciente entre los dos períodos. El impacto sobre la tasa de violencia de un aumento de la desigualdad es 10% mayor en el grupo de violencia creciente, que en el grupo de violencia decreciente. Se debe recordar que la desigualdad aquí no se mide por el ingreso sino teniendo en cuenta todas las variables del Índice de Calidad de Vida. Es decir, que los municipios tienden a aumentar su nivel de violencia cuando tienen mayor desigualdad en las posibilidades de que las personas y las familias accedan a la riqueza física y humana y puedan utilizar plenamente su potencial para alcanzar condiciones deseables de calidad de vida.

Un resultado importante para agregar a esta evidencia es que, en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano⁸ para Colombia, entre 1985 y 1996, al ajustar por distribución del ingreso para tener en cuenta los niveles de desigualdad, el índice disminuye muy apreciablemente. El país desciende de un nivel de alto desarrollo humano a uno de desarrollo medio. Para volver al mismo nivel del índice, antes del ajuste por equidad, se necesitaría una década de crecimiento. Puede afirmarse entonces que bajo la óptica del desarrollo humano, el impacto de la inequidad en Colombia sobre el desarrollo equivale a un retroceso de más de diez años. Entendido así, la consecuencia política es que se debe superar el simplismo de pensar que el Estado es solamente un Robín Hood social que le quita a uno para darle a otros. Se trata de ir más allá. Se trata de construir una institucionalidad de acción colectiva que garantice a todos el mismo derecho al acceso y disfrute de bienes y servicios, con base en su esfuerzo y no por concesión arbitraria o graciosa ganada por la fuerza o por el clientelismo político.

Desde los análisis políticos se ha documentado frecuentemente la asociación entre injusta distribución de la riqueza y la violencia. La guerrilla más antigua de Colombia —las FARC—, como lo afirma Marco Palacios en el trabajo hecho para el programa *la Paz es Rentable* (Palacios *et. al.* 1997), surge con un alto contenido de reivindicación por una reforma en la distribución de las tierras. Igualmente, Gaitán y Deas (1995), encuentran que en Colombia la tasa de homicidios se podría haber reducido en cerca de 50% si se hubiera tenido una mejor distribución del ingreso y un PIB per cápita similar al de los países más desarrollados. Esto explica por qué el gobierno, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), consideran como punto necesario en la agenda de negociación la Reforma Agraria⁹. Pero también, el hecho de darle un nuevo contenido al concepto de equidad significa que el éxito de las reformas depende de la capacidad de garantizar incentivos y mecanismos que permitan unas

⁸ La Misión Social calculó el Índice de Desarrollo Humano para los años 1985, 1994 y 1995 con información de encuesta de hogares, tomando como base para su cálculo la última propuesta contenida en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1996.

⁹ Ver: Comisión de Conciliación Nacional y Comité de la Cruz Roja (1998).

transacciones sociales y económicas en igualdad de condiciones para todos. La mayor aspiración de los colombianos no es recibir un regalo del Estado, sino obtener de él las condiciones para poder lograr con su trabajo condiciones deseables de calidad de vida. Los grupos violentos se fortalecen en las zonas donde los niveles de riqueza les permiten financiarse con su actividad ilícita, y las condiciones de inequidad han debilitado la capacidad colectiva para rechazarlos y protegerse con la acción del Estado.

Violencia y educación

Otro interesante resultado es la relación inversa entre violencia y capital humano, medido como los años de educación promedio de las personas del hogar. Aquellos municipios con mayor capital humano, en promedio, tienen menores tasas de violencia. Un aumento de 1 % en el promedio de educación disminuiría la tasa de homicidios en 9% en el grupo de violencia creciente y en 6.6% en todo el país. Un resultado similar es documentado por Juan Luis Londoño (1998)¹⁰, que encuentra que un bajo nivel de educación es uno de los mayores factores de riesgo para caer en situaciones violentas.

Esta es una clara indicación de dirección de política. En los aspectos críticos del futuro del país que tienen que ver con la cultura, con la paz, con la economía, con la convivencia y el sentido cívico, se ha identificado la importancia crítica de la educación. Sin embargo, en los últimos 25 años, la educación ha perdido participación en el gasto social, (de 42.0% en 1973 a 21.9% en 1995) y en el total del gasto de gobierno (de 13.0% en 1973 a 7.56% en 1995). Su importancia ha estado en todos los discursos pero se ha alejado en la asignación del gasto. Los niveles educativos promedio del país están dos grados por debajo del nivel de educación básica y el país se toma diez años en aumentar un grado. Si no se hace realmente una estrategia de choque, con mayor gerencia, mejor información, mayor seriedad y estabilidad en las políticas, el país estará abandonando un elemento vital en la construcción de una sociedad competitiva y en paz y los logros reales seguirán alejándose de los discursos políticos.

Violencia y participación ciudadana

La participación ciudadana es uno de los elementos que ha tomado importancia creciente en la actual coyuntura colombiana. Uno de los grandes hitos de la Constitución de 1991, fue la creación de un conjunto de mecanismos de participación y su orientación para pasar de una democracia representativa a una participativa. Los diferentes programas que se han hecho para luchar contra la pobreza consideran la participación social como una de sus principales condiciones de éxito y sostenibilidad. La superación de la pobreza no es un regalo social que las personas de buen corazón realizan por generosidad y solidaridad social; no se logra sin la participación activa de los pobres. No es un programa que se padece, es un programa que se construye si los mismos actores participan en su formulación, su mantenimiento y su evaluación¹¹.

¹⁰ Algunos resultados aparentemente contradictorios hallados por Mauricio Rubio, se dan cuando la educación no se incluye con una variable que mida riqueza; por efecto estadístico, educación capta el efecto riqueza y produce una correlación perversa.

¹¹ Ver: Sen (1995:11-24).

En otros aspectos sociales se ha documentado que la verdadera forma de superar el clientelismo político, la arbitrariedad de funcionarios públicos y aún la desviación de fondos públicos es la participación ciudadana.

La participación se midió a través del porcentaje de votantes sobre población en capacidad de votar en la elección de alcaldes municipales, en 1986 y 1994. Se observa que en los municipios donde la población ejerce en menor medida su derecho democrático al sufragio, se presentan mayores niveles de violencia. Un aumento de 1% en la participación está correlacionada con una baja de 7.7% en la tasa de homicidios. Este resultado concuerda con una afirmación presente en todos los estudios que forman parte del programa “La Paz es Rentable”: la participación de la comunidad produce mejores resultados en la mayor parte de las acciones colectivas y potencia la eficacia de las instituciones estatales.

Violencia y Grupos Armados

La incidencia de los grupos armados se midió mediante una variable que tiene valor uno (1) cuando en los municipios hay presencia de tales grupos y cero (0) en el caso contrario. Los resultados señalan la relación positiva esperada entre presencia de grupos armados y violencia. Estos grupos armados son los paramilitares y los diversos frentes de la guerrilla. Tradicionalmente se ha dicho que la presencia de los paramilitares está asociada a la acción de la guerrilla. Analizada por municipios sólo 30% de las variaciones de presencia de paramilitares está explicada por presencia de grupos insurgentes. Es decir que en 70% de los casos las acciones paramilitares parecen tener otras causas de explicación.

Una manifestación brutal de la presencia de grupos armados, donde la víctima es la sociedad civil, la constituyen las masacres, definidas como asesinatos en un mismo acto criminal de tres o más personas, que normalmente pertenecen a sectores vulnerables de la sociedad civil. En un trabajo que recopiló la Defensoría del Pueblo (ver anexo N° 4), se reporta que en 1997 murieron en Colombia 1.427 personas, es decir 4 personas por día, en 288 acciones criminales. De éstas 154 fueron atribuidas a paramilitares y 36 a grupos guerrilleros. Igualmente, en los trabajos sobre la cuestión agraria y agenda de paz se documenta el hecho de que la presencia de guerrilleros y paramilitares conjuntamente con la de narcotráfico es responsable de gran parte de la generación y agudización de la violencia en el último decenio.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Los resultados del estudio de los datos colombianos por municipio dan base empírica a una interesante explicación de la persistencia de la violencia en los diez años considerados, cuando se toman todos los factores en conjunto.

- En el grupo de violencia creciente, cuando un municipio tiene un alto nivel de riqueza y de inequidad, si la participación política y el promedio de educación son bajos, hay un 30 % de probabilidad de que el municipio aumente su violencia. La acción estatal, tal como se dio, no corrige esta tendencia.

- En cambio, en el grupo de municipios con violencia decreciente, se puede afirmar con 20% de probabilidad, que un aumento apreciable de la riqueza, no aumenta la violencia si, al mismo tiempo, crece el nivel de educación, disminuye la inequidad y aumenta la participación política de la ciudadanía. Tampoco en este caso la acción estatal, tal como se dio, corrige la violencia.
- Dada la existencia la violencia, el factor más importante para incrementarla en los años 90 ha sido la inequidad. En efecto, si se mira la evolución de las cifras en los municipios de violencia creciente se encuentra que la importancia de la inequidad como soporte social de la violencia ha aumentado, en tanto que el efecto de la acumulación de riqueza se mantiene igual y el de participación ciudadana disminuye.
- De todas maneras una tasa de homicidios de 15 por cien mil no es explicada por la variación de los factores considerados en esta regresión y es más un efecto acumulado de otras variables.
- La violencia tiende a reproducirse con más probabilidad en sectores o zonas con altas posibilidades de acumulación de riqueza y con presencia débil del Estado. Los pobres no son causa sino víctimas de la violencia. Este resultado sugiere una revisión de la idea extendida de que las zonas violentas deben ser prioritarias en el gasto subsidiado del Estado. Es mucho más importante la acción institucional para lograr acceso equitativo a la justicia y a las posibilidades de acumulación de riqueza.
- En Colombia, la aplicación del monopolio de la fuerza por parte del Estado para lograr el desarme de los grupos privados, es un factor importante en la disminución de la violencia.

Se han identificado también dos elementos estratégicos que marcan senderos posibles de solución: una mayor educación y una efectiva participación democrática.

- Un aumento generalizado de la *educación*, de manera que se logre una mayor acumulación colectiva de capital humano, debe estar en la base de cualquier estrategia para buscar la paz. El crecimiento necesario no es fruto de la tendencia histórica sino que requiere una especial movilización social que dé prioridad a los grupos más pobres que han sido tradicionalmente excluidos para aumentar el promedio educativo y corregir su inequidad. Adicionalmente la acción estatal debe cambiar hacia una mejor gerencia, una información social más transparente, una mayor seriedad y estabilidad en las políticas, como elemento vital para que se dé efectivamente la participación y el control social.
- La *participación democrática es el otro elemento indispensable y poderosos en la disminución de la violencia*. La lucha por la paz, para ser eficaz y sostenible, debe enraizarse en la formación de valores colectivos de democracia que asegure la activa participación social y des legitime el uso ilegal de la fuerza.

Es una movilización de todos los estamentos de la sociedad y una acción integrada del Estado y la sociedad. Se debe tener una nueva forma de actuar, un manejo más transparente y público de los asuntos, en suma, una institucionalidad diferente, tanto formal porque el Estado es más democrático como informal porque la participación consciente y activa de las comunidades locales se hace por la paz.

ANEXO 1 **DESCRIPCIÓN TÉCNICA**

Variables Dependientes

- *Variables que miden violencia:* Tasa promedio de homicidios por municipio para el período 1985-1988, y 1990-1996.

Fuente: Cálculos de la Misión Social a partir de Estadísticas de Defunciones-DANE-UDS-DIOGS-DNP. La información fue consolidada según DIJIN, Policía Nacional y Medicina Legal. (Los homicidios no incluyen accidentes de tránsito).

Variables independientes o explicativas

- *Variable de Riqueza:* Índice de Condiciones de Vida —ICV—, 1985 y 1993.
- *Variable que mide inequidad:* GINI del ICV para la población total año 1985 y 1993.

La medida de inequidad empleada en este modelo es el Coeficiente de Gini, calculado de la siguiente manera:

$$G = \frac{2}{n} \left(\sum_{i=1}^n (i x_i - 1) - \frac{1}{n} \right)$$

Donde n= 10 y X_i = la participación del i-ésimo decil en el ICV de los hogares

Fuente: Cálculos de la Misión Social a partir de la muestra 10% del Censo Nacional de Población y vivienda 1985, y 1993.

- *Variable que mide Capital Humano:* Escolaridad promedio para las personas de 15 años y más.

Fuente: Cálculos de la Misión Social a partir de la muestra del 10% del Censo Nacional de Población y vivienda 1985, y 1993

- *Ingresos:* Participación en los ingresos por impuesto a las ventas e ingresos propios de los municipios para 1988. Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación e ingresos propios en 1993.

Fuente: Cálculos de la Misión Social con base en Unidad de Desarrollo Territorial de Planeación Nacional.

- *Variable que mide participación ciudadana:* Participación en las elecciones de alcalde en 1988 y 1994.

Fuente: Cálculos de la Misión Social con base en información proporcionada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- *Variables que miden Grupos Armados:* Presencia de grupos armados fuera de la ley variables dicotómica (1= presencia, 0= no presencia)

Fuente: Información proporcionada por el investigador Alejandro Reyes

ANEXO 2

METODOLOGÍA EMPLEADA

El objetivo del ejercicio es medir la dirección y el tamaño de influencia que cada una de las variables asociadas tiene sobre la violencia medida por la tasa de homicidios. El resultado presentado es para todo el país, limitado solamente por la inexistencia de información en algunos municipios. El método de regresión inicialmente empleado, fue el de mínimos cuadrados ordinarios. Las pruebas estadísticas aplicadas permitieron detectar la presencia de datos influyentes, que al ser corregidos introdujeron fenómenos de heterocedasticidad. Se recurrió entonces a trabajar con regresiones robustas en las que los datos influyentes no afectan los parámetros estimados. Se verificó que las ecuaciones cumplieran con los supuestos del modelo de regresión. Las pruebas mostraron la inexistencia de problemas de heterocedasticidad, autocorrelación o multicolinealidad. Se eligió el modelo con mayor R^2 y la menor varianza residual¹².

CÁLCULO DE LAS ELASTICIDADES EN EL MODELO

La ecuación del modelo que se ha planteado es la siguiente:

$$(1.1) \text{ Tasa Homicidio} = b_0 + b_1 \text{ ICV} + b_2 \text{ Gini} + b_3 \text{ Escolaridad} + b_4 \text{ Tasa alcaldes} + b_5 \text{ Ingresos} + m$$

La elasticidad de la variable dependiente (la tasa de homicidios en 1993) con respecto a los cambios en cada una de las variables independientes, se obtiene de multiplicar el cociente de los valores de las variables explicativas sobre la variable explicada, por las derivadas parciales, en cada municipio.

$$(1.2) \epsilon_{y_i x_{ji}} = (X_{ji} / Y_i) (\delta y / \delta x_{ij})$$

Donde $j = \text{ICV, Gini, (Escolaridad)}^{12}$, $\log(\text{tasa de votación})$, $\text{ingresos per cápita}$, grupo armado
 $i = 1, 2, \dots, n$ ($n = 870$, total de municipios en la base de datos)

¹² Con el objeto de tener varios criterios de decisión se emplearon cinco tipos de regresiones robustas: La regresión de Tukey, de Lae, el método de Fivequan, el de Gastwirt y por último el de Trimm.

INTERPRETACIÓN DE LA ELASTICIDAD

La elasticidad sirve para medir la sensibilidad del modelo a los cambios. Por ejemplo en el modelo para el grupo de los municipios con violencia creciente se obtuvo que la variable con mayor elasticidad es el ICV, le sigue la educación con signo negativo. La elasticidad del ICV de 6.19 se interpreta de la siguiente manera: para este modelo, en presencia de las variables que lo conforman, una variación porcentual de un punto en el ICV aumenta la tasa de homicidios en un 6.19% mientras que una variación porcentual de un punto en la educación disminuye la tasa de homicidios en un 3.5%.

ANEXO 3 RESULTADO DE LOS MODELOS

CUADRO N° 1

Comparación entre los municipios con violencia creciente,
decreciente y total, 1985-1988

MODELO: Regresión robusta por el método de Fivequan.
(Desarrolla la estimación a través de los quintiles .10, .25, .50, .75, .90) **VARIABLE DEPENDIENTE:** Tasa de homicidio promedio 1985-1988

Resultados para los municipios con violencia creciente

R-cuadrado: 25.84% Varianza residual: 31.05 N° municipios: 564

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Índice de las condiciones de vida (ICV)	0.18	0.006	29.46	0.00
GINI total	5.31	0.487	10.91	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-1.80	0.060	-29.67	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.13	0.004	-35.23	0.00
Ingresos	0.88	0.000	5.45	0.00
Constante	11.52	0.410	28.38	0.00

Resultados para los municipios con violencia decreciente
R-cuadrado: 19.93% Varianza residual: 101.58 N° municipios: 421

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Indice de las condiciones de vida (ICV)	0.16	0.010	13.10	0.00
GINI total	15.31	0.810	18.88	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-1.70	0.120	-14.37	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.22	0.006	-33.76	0.00
Ingresos	0.34	0.000	0.72	0.00
Constante	19.65	0.710	27.81	0.00

Resultados para el total de municipios
R-cuadrado: 17.07% Varianza residual: 66.88 N° municipios: 985

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Indice de las condiciones de vida (ICV)	0.16	0.008	20.26	0.00
GINI total	9.66	0.610	15.94	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-2.04	0.080	-25.46	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.16	0.005	-34.70	0.00
Ingresos	0.11	0.000	3.83	0.00
Constante	16.28	0.510	31.83	0.00

CUADRO N°2

Elasticidades de los coeficientes de la regresión, 1985-1988

Elasticidades de los municipios con violencia creciente

VARIABLE	MEDIA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	8.48	17.50	306.07	0.31	161.70
GINI total	1.04	2.44	5.97	0.00	23.36
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-9.10	19.91	396.47	-174.95	-0.30
Tasa participación votación alcaldes	-9.54	19.32	373.12	-174.31	-0.23
Ingresos	0.02	0.16	0.03	0.00	3.63

Elasticidades de los municipios con violencia decreciente

VARIABLE	MEDIA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	2.65	4.24	18.02	0.15	39.42
GINI total	1.19	2.60	6.75	0.01	32.40
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-3.13	5.70	32.53	-57.01	-0.17
Tasa participación votación alcaldes	-6.41	11.60	134.60	-121.04	-0.25
Ingresos	0.01	0.04	0.002	0.00	0.70

Elasticidades del total de municipios

VARIABLE	MEDIA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	5.46	12.27	150.57	0.16	144.65
GINI total	1.42	3.54	12.53	0.004	42.52
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-7.39	17.71	313.50	-198.07	-0.20
Tasa participación votación alcaldes	-8.78	19.28	371.53	-218.47	-0.19
Ingresos	0.01	0.15	0.02	0.00	4.42

Se definieron como municipios con violencia creciente aquellos en los que la tasa de homicidios aumentó entre el promedio de 1985-1988 y el promedio 1990-1996; y como municipios con violencia decreciente aquellos en los que el promedio no aumentó o disminuyó.

Las elasticidades miden la variación porcentual en la tasa de homicidios ante una variación de un 1% en cada variable explicativa.

CUADRO N°3
Comparación entre los municipios con violencia creciente,
decreciente y total, 1990-1996

MODELO: Regresión robusta por el método de Fivequan (> Desarrolla la estimación a través de los quintiles .10, .25, .50, .75, .90)

VARIABLE DEPENDIENTE: Tasa de homicidio promedio 1990-1996

Resultados para los municipios con violencia creciente.

R-cuadrado: 30.82%

Varianza residual: 31.17

Nº municipios: 564

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Indice de las condiciones de vida (ICV)	0.32	0.020	15.78	0.00
GINI total	8.67	1.600	5.43	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-3.11	0.200	-15.60	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.16	0.010	-13.47	0.00
Ingresos	0.21	0.000	4.00	0.00
Constante	14.79	1.330	11.10	0.00

Resultados para los municipios con violencia decreciente

R-cuadrado: 20.16%

Varianza residual: 12.98

Nº municipios: 421

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Indice de las condiciones de vida (ICV)	0.11	0.010	6.39	0.00
GINI total	6.93	1.190	5.84	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-0.91	0.170	-5.26	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.12	0.009	-13.30	0.00
Ingresos	0.21	0.000	2.99	0.00
Constante	9.95	1.03	9.62	0.00

CUADRO N°3
**Comparación entre los municipios con violencia creciente,
decreciente y total, 1990-1996**

MODELO: Regresión robusta por el método de Fivequan (> Desarrolla la estimación a través de los quintiles .10, .25, .50, .75, .90)

VARIABLE DEPENDIENTE: Tasa de homicidio promedio 1990-1996

Resultados para los municipios con violencia creciente.

R-cuadrado: 30.82%

Varianza residual: 31.17

N° municipios: 564

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Índice de las condiciones de vida (ICV)	0.32	0.020	15.78	0.00
GINI total	8.67	1.600	5.43	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-3.11	0.200	-15.60	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.16	0.010	-13.47	0.00
Ingresos	0.21	0.000	4.00	0.00
Constante	14.79	1.330	11.10	0.00

Resultados para los municipios con violencia decreciente

R-cuadrado: 20.16%

Varianza residual: 12.98

N° municipios: 421

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Índice de las condiciones de vida (ICV)	0.11	0.010	6.39	0.00
GINI total	6.93	1.190	5.84	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-0.91	0.170	-5.26	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.12	0.009	-13.30	0.00
Ingresos	0.21	0.000	2.99	0.00
Constante	9.95	1.03	9.62	0.00

Resultados para el total de municipios

R-cuadrado: 27.29%

Varianza residual: 57.22

Nº municipios: 985

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Índice de las condiciones de vida (ICV)	0.24	0.006	38.91	0.00
GINI total	6.75	0.470	14.36	0.00
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-1.97	0.060	-31.68	0.00
Tasa participación votación alcaldes	-0.15	0.004	-41.07	0.00
Ingresos	0.22	0.000	10.30	0.00
Constante	11.84	0.400	29.84	0.00

CUADRO Nº4

Elasticidades de los coeficientes de la regresión, 1990-1996

Elasticidades de los municipios con violencia creciente

VARIABLES	MEDIA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	8.56	17.14	293.73	0.36	181.84
GINI total	1.12	3.01	9.07	0.00	43.15
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-9.22	20.33	413.43	-199.90	-0.36
Tasa participación votación alcaldes	-7.34	16.62	276.20	-201.12	-0.20
Ingresos	0.02	0.08	0.01	0.00	1.87

Elasticidades de los municipios con violencia decreciente

VARIABLES	MEDIA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	3.93	6.96	48.38	0.20	47.80
GINI total	1.09	2.27	5.14	0.01	20.09
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-3.51	6.74	45.40	-48.29	-0.16
Tasa participación votación alcaldes	-7.65	14.30	204.51	-98.33	-0.33
Ingresos	0.12	0.30	0.10	0.00	4.24

Elasticidad del total de municipios

VARIABLES	MEDIA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	7.40	14.06	197.66	0.28	137.75
GINI total	0.95	2.29	5.23	0.002	33.57
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-6.57	13.62	185.43	-126.48	-0.23
Tasa participación votación alcaldes	-7.74	16.07	258.09	-184.36	-0.18
Ingresos	0.02	0.07	0.01	0.00	1.97

Se definieron como municipios con violencia creciente aquellos en los que la tasa de homicidios aumentó entre el promedio de 1985-1988 y el promedio 1990-1996; y como municipios con violencia decreciente aquellos en los que el promedio no aumentó o disminuyó.

Las elasticidades miden la variación porcentual en la tasa de homicidios ante una variación de un 1% en cada variable explicativa.

CUADRO N°5

Comparación entre los municipios con violencia creciente, decreciente y total, 1993.

MODELO: Regresión robusta por el método de Trimm.

VARIABLE DEPENDIENTE: Tasa de homicidios 1993

Resultados para los municipios con violencia creciente.

R-cuadrado : 28.36% Varianza residual: 92.94 N° municipios: 417

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Índice de las condiciones de vida (ICV)	0.46	0.11	4.11	0.00
GINI total	41.17	18.08	2.28	0.02
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-0.41	0.09	-4.44	0.00
Log (Tasa participación votación alcaldes 94)	-10.78	2.29	-4.72	0.00
PINC per cápita*	87.62	7.48	11.72	0.00
Presencia de grupos armados (1=si 0=no)	2.99	0.96	3.13	0.00
Constante	-37.66	8.38	-4.50	0.00

Resultados para los municipios con violencia decreciente
R-cuadrado: 19.95% Varianza residual: 47.20 N° municipios: 450

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Índice de las condiciones de vida (ICV)	0.23	0.07	3.49	0.00
GINI total	2.70	11.59	0.23	0.82
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-0.18	0.08	-2.19	0.03
Log(Tasa participación votación alcaldes 94)	-11.33	1.75	-6.48	0.00
PINC per cápita*	35.57	23.41	1.52	0.13
Presencia de grupos armados (1=si 0=no)	1.97	0.66	3.00	0.00
Constante	-21.34	4.93	-4.33	0.00

Resultados para el total de municipios
R-cuadrado: 24.57% Varianza residual: 70.41 N° municipios: 867

NOMBRE DE LA VARIABLE	COEFICIENTE ESTIMADO	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICA T	VALOR P
Índice de las condiciones de vida (ICV)	0.36	0.06	6.01	0.00
GINI total	13.84	10.14	1.37	0.17
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-0.35	0.06	-5.95	0.00
Log(Tasa participación votación alcaldes 94)	-10.91	1.43	-7.61	0.00
PINC per cápita*	90.21	6.24	14.45	0.00
Presencia de grupos armados (1=si 0=no)	2.34	0.56	4.17	0.00
Constante	-28.91	4.44	-6.51	0.00

CUADRO N°6
Elasticidades de los coeficientes de la regresión, 1993

Elasticidades de los municipios con violencia creciente

VARIABLES	MEDIA	MODA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	6.19	9.33	7.28	52.96	0.32	54.67
GINI total	1.87	2.87	2.33	5.44	0.04	17.73
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-3.54	-4.12	5.14	26.41	-43.23	-0.12
Log (Tasa participación votación alcaldes 94)	-2.59	-1.06	2.98	8.91	-18.91	-0.12
PINC per cápita	0.78	1.42	0.86	0.75	0.03	5.35
Presencia de grupos armados	0.14	0.00	0.38	0.14	0.00	3.99

Elasticidades de los municipios con violencia decreciente

VARIABLES	MEDIA	MODA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	3.32	11.19	3.32	11.01	0.21	19.76
GINI total	0.15	0.35	0.17	0.03	0.01	1.34
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-1.42	-5.53	1.68	2.83	-13.27	-0.05
Log (Tasa participación votación alcaldes 94)	-3.00	-1.29	3.10	9.63	-20.59	-0.21
PINC per cápita	0.38	0.93	0.38	0.14	0.02	2.31
Presencia de grupos armados	0.15	0.00	0.33	0.11	0.00	3.40

Elasticidades del total de municipios

NOMBRE	MEDIA	MODA	DESVIACIÓN	VARIANZA	MÍNIMO	MÁXIMO
Índice de las condiciones de vida (ICV)	5.01	17.20	5.44	29.56	0.25	43.26
GINI total	0.69	1.77	0.84	0.71	0.01	6.86
Escolaridad promedio, personas de 15 y más años	-2.93	-3.55	3.91	15.32	-37.18	-0.10
Log (Tasa participación votación alcaldes 94)	-2.75	-1.07	3.00	9.03	-19.83	-0.12
PINC per cápita	0.89	2.35	0.93	0.87	0.03	5.85
Presencia de grupos armados	0.14	0.00	0.35	0.12	0.00	4.03

Se definieron como municipios con violencia creciente aquellos en los que la tasa de homicidios aumentó entre el promedio de 1990-1992 y el promedio 1993-1995; y como municipios con violencia decreciente aquellos en los que el promedio no aumentó o disminuyó. Las elasticidades miden la variación porcentual en la tasa de homicidios ante una variación de un 1 % en cada variable explicativa.

FUENTES

- Tasa de homicidios: serie construida por Mauricio Rubio a partir de la información de la Policía y de Medicina Legal.
- ICV: Índice de condiciones de vida, calculado por la Misión Social, sobre datos municipales del censo de 1993.
- GINI total: Índice de desigualdad calculado por la Misión Social por hogar para cada municipio.
- Promedio de escolaridad del hogar: Calculado por la Misión Social sobre datos del censo de 1993.
- Tasa de partición en las elecciones de alcalde 1994. Votantes sobre potencial electoral según datos de Registraduría del Estado Civil.
- PINC: Participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, transferencias según datos de la Unidad Especial de Desarrollo Territorial del DNP.
- Presencia de paramilitares: Según estadísticas de Alejandro Reyes.

BIBLIOGRAFÍA

Deas, Malcom y Fernando Gaitán, (1995), *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Fonade-DNP. Santafé de Bogotá.

Desai, Meghnad, (1992), "Bienestar y privaciones locales, Propuesta para un Índice de progreso social", en: *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 4, abril, México.

Comisión de Conciliación Nacional y Comité Internacional de la Cruz Roja, (1998), "La paz sobre la mesa", en: *Cambio16*, N° 256. Santafé de Bogotá, 11 de mayo.

Defensoría del pueblo, (1998), *Informe Comisión para el estudio de las masacres*. Febrero 20.

Echeverry, Juan Carlos y Zeinab Partow, (1997), *Why justice is unresponsive to crime: the case of cocaine in Colombia*, Banco de la República, Santafé de Bogotá.

Greene, William H., (1993), *Econometric Analysis*, MacMillan, New York.

Gupta, Dipak, (1990), *The effect of Political Instability 011 Economic Growth*, Praeger, New York.

Londoño, Juan Luis, (1998), *Epidemiología económica de la violencia urbana*, Cartagena, marzo 14.

Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales, (1998), *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, PNUD-DNP, mayo.

North Douglass C., William Summerhill y Barry R. Weingast, (1998), *Order, disorder and Economic Change: Latin America vs. North América*, Mimeo.

Palacios, Roza, Marco Antonio et. al., (1997), *Agenda de Paz Negociada*, informe de avance, “La Paz es Rentable”, Fotocopiado, IEPRI-DPN, Santafé de Bogotá.

Rawls J.A. et. al. (1987), *Liberty, Equality, and Law: Selected Tanner Lectures on Moral Philosophy*, de S. McMurrin, Cambridge University Press, and Salt Lake City: University of Utah Press.

Rawls J. A., (1971), *Theory of Justice*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, and Oxford, Clarendon Press.

_____, (1982), “*Social Unity and Primary Goods*”, en: Sen y Williams, *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge University Press

Rubio Mauricio, (1999), *Crimen e Impunidad: Precisiones sobre la violencia*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

Sarmiento O. Alfredo y Claudia Ramírez O., (1997), “Tipología municipal con base en las condiciones de vida”, en: Sarmiento A. Libardo (dir.), *Municipio y Región en Colombia*, Fundación Social, Santafé de Bogotá.

Sen, Amartya, (1985), *Comommodities and cap abilities*. Amsterdam, North-Holland.

_____, (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press.

_____, (1993), *Capability and Well-Being*, Oxford.

_____, (1995), “The Political Economy of Targeting”, en World Bank, *Public Spending and the poor*, John Hopkins University Press.

Shazam-Econometrics Computer Program. User's reference Manual, (1995), Versión 7.0. Vancouver Canada: McGraw-Hill.

Villalba, Clara Elsa, (1998), *Perspectiva Regional, la violencia desde una perspectiva Municipal*, Informe de avance, “La Paz es Rentable”. Fotocopiado, DPN, Santafé de Bogotá.

Narcotráfico y Paz: Alternativas y políticas

Álvaro Camacho Guizado

Sociólogo. Ph.D. en Sociología de la Universidad de Wisconsin, EUA.

Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

INTRODUCCIÓN

El momento histórico que vive Colombia ha elevado el tema de la paz a la categoría de imperativo ineludible. El que ella se pueda alcanzar a partir del actual proceso de negociaciones entre el gobierno y las organizaciones guerrilleras tiene que pasar, sin duda, tanto por la naturaleza de los acuerdos que se logren en las mesas de negociaciones, como por la acción del Estado en la vía de introducir reformas sustanciales a los arreglos institucionales Y los procesos sociopolíticos que han caracterizado históricamente a nuestra sociedad y que se encuentran en la base del conflicto armado.

Uno de los temas que sin duda serán prioritarios en los eventuales procesos de negociación es el del narcotráfico: las razones de su arraigo y persistencia, lo que revela de la estructura social colombiana, los cambios y dinámicas por las que pasa en la actualidad, su impacto sobre el conflicto armado y la expansión de la violencia y la delincuencia, las alianzas y contradicciones que concita entre diferentes sectores sociales, los posibles escenarios que resulten de su muy eventual eliminación, las dimensiones internacionales implicadas. Estos son, en fin, algunas de las dimensiones del fenómeno que con más fuerza ha caracterizado a la sociedad colombiana actual y que determina el curso de su futuro cercano.

En este trabajo intentaré hacer unas breves reflexiones sobre algunos de estos temas, con miras a contribuir a esclarecer las dimensiones más significativas que el fenómeno ha asumido en los últimos años. En una primera sección esbozaré algunos de los rasgos más sobresalientes de la estructura social colombiana, en particular en lo que tiene que ver con la producción y distribución de drogas ilícitas. El propósito central es mostrar que el narcotráfico responde a, pero apunala, ciertas características de nuestra sociedad, y que cualquier intento de construcción de la paz tendrá que pasar por acciones en torno de ellas. Es decir, no bastarán ni las acciones militares o policiales represivas ni los documentos formales, promesas, acuerdos de voluntades, o acciones de corto plazo sobre algunos comportamientos políticos que han contribuido, sin duda, a incrementar las dimensiones del conflicto armado.

El argumento central, pues, sostiene que en lo que respecta a la relación entre el narcotráfico y la paz la acción estatal tiene que confrontar los dos problemas al mismo tiempo con la decisión de acometer reformas que corrijan los rumbos que asume nuestra sociedad. Tales acciones tendrán que centrarse no sólo en reformas jurídicas, que son absolutamente necesarias, sino que deberán acometer temas económicos, sociales y, sobre todo, culturales, que llegarán, si se cuenta con los recursos de toda índole para acometerlos, a producir cambios profundos en los resortes que, justamente, nos han llevado a convertirnos en una de las sociedades más violentas de la tierra. Destaco la

violencia, la corrupción, el clientelismo, el rebusque y la inequidad como las principales bases sobre las que se asienta el narcotráfico en Colombia, pero hago énfasis en que la presencia de éste exacerba esas características estructurales.

En una segunda sección intento describir algunos de los rasgos que ha asumido la actividad narcotraficante en los últimos años, y trato de mostrar los cambios más notorios en cuanto a su estructura actual, resultante de las acciones gubernamentales contra los carteles tradicionales y de las presiones internacionales; luego examino la nueva dinámica que ha asumido la exportación de drogas ilícitas, y finalmente intento esbozar la naturaleza de las relaciones entre los participantes en el negocio y las organizaciones armadas informales.

En la tercera sección examinaré algunos de los problemas internacionales de Colombia en torno del narcotráfico, y destacaré cómo la política exterior del país, en especial con Estados Unidos, ha sido condicionada por éste. Mostraré cómo a pesar de que el nuevo presidente realiza esfuerzos para modificar los términos de las relaciones, éstas están condicionadas por factores de más largo alcance, y que los logros eventuales de Andrés Pastrana pueden ser vanos si no se actúa sobre ellos. Y destacaré también cómo en el momento actual esas relaciones tienden a hacerse más complejas a partir de los intentos del presidente colombiano de internacionalizar el proceso de paz con las guerrillas. En el caso concreto de los Estados Unidos, esto ha significado también ligar los temas del narcotráfico y la paz, lo que crea nuevos temas de agenda y un futuro más azaroso.

La cuarta sección se dedica a examinar algunos componentes de la situación internacional de Colombia, en particular frente a las exigencias planteadas por el gobierno de Estados Unidos y la capacidad del colombiano para responder a las mismas desde una perspectiva autónoma.

En la quinta, finalmente, plantearé algunas sugerencias para un debate en torno de los dos problemas centrales: la solución del problema del narcotráfico, principalmente a partir de los compromisos internacionales del país y las exigencias planteadas por el gobierno de Estados Unidos, y las alternativas de la paz, en especial en las relaciones con las FARC.

NARCOTRÁFICO Y ESTRUCTURA SOCIAL

Uno de los rasgos más sobresalientes de nuestro momento histórico es la persistencia del narcotráfico y otras actividades de índole criminal y delictiva. De allí que sea necesario indagar acerca de las condiciones que han hecho posible el surgimiento y arraigo de esos fenómenos. Una primera explicación radica en las deficiencias en la capacidad del Estado y la sociedad colombianos para construir los recursos para actuar sobre ellas.

Estas deficiencias encuentran su razón de ser en las condiciones estructurales que hacen posible el desarrollo de una lógica que privilegie el imperio de intereses generales sobre los privados de los diversos grupos sociales. Este predominio de lo privado sobre lo público se traduce en la incapacidad institucional de arbitrar en términos de los beneficios colectivos, de la justa satisfacción de intereses de diversos sectores y de tramitar conflictos de una manera regulada, es decir, mediante una normatividad preexistente,

solidificada por un respaldo social generalizado que garantice su legitimidad y la viabilidad de la coacción cuando ella sea necesaria. La ausencia de esta capacidad crea las condiciones propicias para que se generalicen la dominación violenta de los débiles por los poderosos, la apropiación privada de los recursos públicos y la utilización de los mismos para solidificar redes de poder de intereses privados y la circunvalación de las normas institucionales en la satisfacción de esos intereses. En estas condiciones no es de extrañar que florezcan y se consoliden a la par actividades delictivas y criminales.

En este contexto se entiende también la vigencia de prácticas que manifiestan las relaciones contradictorias de los ciudadanos entre ellos y con el Estado, y que se expresan en las tendencias a rechazar o aceptar la presencia y acción arbitral del Estado según se amenacen o se defiendan intereses privados. Cuando la apelación a la legalidad se traduce en una dificultad en la satisfacción de intereses propios, el acudir a medios informales es una forma de acción que busca garantizar los objetivos en juego. La imposición de voluntades no encuentra entonces un límite en parámetros institucionales, y el recurrir a la violencia para hacer valer intereses privados, individuales o colectivos, es un mecanismo que se gesta en medio de una impunidad generalizada.

Este fenómeno de la violencia lo atestiguan las tasas de homicidios, que rondan en los setenta por cien mil habitantes, y que ubican a Colombia entre los países más violentos de la Tierra. Estas tasas expresan el conflicto armado propiamente dicho, el conjunto de prácticas delictivas a que recurren las diferentes organizaciones de la delincuencia y las acciones de personas que padecen unas muy malas relaciones sociales.

Paralelamente, el rebusque, es decir, la apelación a la astucia y la creatividad para circunvalar normas sustantivas o procedimentales para la satisfacción de metas personales, es una práctica que tiende a apuntalar una informalidad que reduce el ámbito de lo legal y que tiende a desbordar los límites de lo institucional y activar la ilegalidad y la delincuencia. El rebusque así entendido expresa una ideología que alaba la capacidad de los colombianos para no dejarse apabullar por la adversidad, pero oculta que la práctica afianza el individualismo y el empobrecimiento de los tejidos sociales. Ha llevado, en efecto, a que se sostenga que esa capacidad de superación individual hace superflua la acción del Estado, y que la presencia de éste tiende a castrar las energías privadas.

Otra dimensión de la relación conflictiva de los ciudadanos con el Estado se concreta en la corrupción. No sorprende que con alguna frecuencia los cambios de gobiernos, nacionales y locales, se conviertan en ocasiones para descubrir festines de apropiación privada de recursos públicos. Hay, de hecho, un conjunto de instituciones estatales que han sido tradicionalmente fuentes de enriquecimiento privado, y cuya función no ha podido hasta ahora ser sustituida por instancias ajenas al botín (Cepeda, 1994). Baste recordar que en términos de la distribución mundial del índice de honestidad Colombia se encuentra entre los últimos lugares¹.

¹ Recientemente han salido a la luz diferentes informes que muestran casos notables de corrupción en el sector financiero oficial. Aunque no se tengan estudios muy confiables sobre los incrementos de la corrupción en el país, lo Claro es que se ésta ha hecho mucho más visible, que se asocia con las más altas cabezas del Estado y que se expresa en muchos ámbitos de la actividad estatal y privada. Y es muy claro también que la tolerancia frente a ella es cada día menor. Parecería que estamos ante la famosa paradoja de Tocqueville, según la cual en la medida en que un fenómeno indeseado disminuye, aumenta la intolerancia social frente al mismo.

La corrupción no es un fenómeno nuevo en el país, aunque es claro que la magnitud del narcotráfico lo ha incrementado notablemente. En su base se encuentran componentes propios de la estructura social y económica colombiana. Claramente emparentado con la violencia, el clientelismo y el rebusque, en él los individuos actúan a partir de sus intereses personales y no como portadores de intereses colectivos o nacionales. Expresan así rasgos del capitalismo salvaje y de la lógica patrimonial que ha caracterizado tradicionalmente al Estado y la sociedad colombianos (Kalmanovitz, 1989: 58, ss). Se contribuye así a apuntalar una economía predatoria (Thoumi, 1999) que se liga claramente con las tendencias al desahorro y el consumismo propios de nuestro presente histórico (Garay, 1998: 148 y ss).

En paralelo con la violencia, el rebusque y la corrupción, el clientelismo aporta su capacidad de destrucción de los andamiajes institucionales de la democracia colombiana y hace conflictiva la relación Estado-ciudadanos (Leal, 1990). Como sistema de apropiación privada de recursos del Estado, el clientelismo significa una forma especial de corrupción, aunque no necesariamente implique enriquecimiento privado. Simplemente puede ser que se prefieran las lealtades personales, familiares, partidistas o regionales sobre las capacidades objetivas de los funcionarios, o que se privilegien obras públicas a partir de favores personales debidos o solicitados. Aunque su relación con el rebusque es aparentemente contradictoria, la realidad es que ambos expresan la vigencia de lo privado sobre lo público, de los intereses particulares² sobre los de la colectividad.

Estas relaciones conflictivas, además, anidan en una sociedad en la que las inequidades caracterizan la estructura económica y social. Los procesos de desarrollo económico, si bien han logrado modernizar algunos rasgos de esa estructura, han fracasado en lo que respecta a reducir las irritantes inequidades en la distribución de la riqueza y el ingreso, y, por el contrario, las desigualdades tienden a reproducirse y ampliarse. En efecto, si bien en términos de desarrollo humano Colombia se encuentra un poco por encima del promedio mundial (119 países examinados), entre 1990 y 1997 el país descendió del puesto 44 al 51 (Planeación Nacional, 1998).

Es innegable que la vinculación al narcotráfico contribuye a aliviar algunas situaciones de pobreza extrema para algunos sectores de la población que recurren a los cultivos ilícitos. Los productores directos obtienen más ingresos por el cultivo de coca o amapola que por cualquier otro producto legal. Los pequeños cultivadores al menos obtienen lo suficiente para reproducirse socialmente, lo que no es garantizado por la agricultura tradicional para quienes carecen de tierras. La mano de obra asalariada percibe ingresos sensiblemente más elevados que los que rigen en la economía formal, rural o urbana, y así su nivel de gastos sea alto en las zonas de producción, logran acumular algunos fondos para su subsistencia.

Según se asciende en la cadena, los pequeños transportadores a los mercados internacionales —las mulas— pueden también, si la suerte los acompaña, obtener algunos ingresos para satisfacer necesidades inmediatas. Es claro que su situación de precariedad —o ambición— es tal, que se arriesgan a la empresa a pesar de las consecuencias de ser capturados (Molano, 1977).

² Justamente la diferencia con la corrupción consiste en que es posible que esos intereses particulares coincidan con necesidades sociales objetivas. El caso más corriente es la construcción de caminos vecinales.

La fragmentación, del negocio también se ha traducido en que un número mayor de empresarios, pequeños, medianos o mayores, se lucre, y el narcotráfico se vuelve un poco más redistributivo. Sin embargo, todo indica que al tiempo con esta redistribución de ingresos, el narcotráfico contribuye a concentrar la riqueza en Colombia. Las compras de tierras y otros bienes destinados a la especulación y al lavado de capitales son, como se señaló atrás, formas de inversión predilectas de los nuevos empresarios ilegales. Además, las inversiones en el exterior y las tajadas que se lleva el lavado en las entidades financieras internacionales contribuyen a reducir las posibilidades de que el narcotráfico sea realmente una herramienta de democratización económica de la sociedad colombiana. En cambio sí contribuye a despertar codicias y despertar ilusiones de enriquecimiento rápido y fácil mediante la eliminación física de un opositor, el “corone” de un envío, la burla a unos ingenuos guardas aduaneros en Europa y/o la compra de un funcionario estatal corrupto.

LA VIGENCIA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

Violencia, rebusque, corrupción, clientelismo e inequidad constituyen, según esta línea de argumentación, las claves estructurales para entender por qué el narcotráfico ha arraigado en el país. Varios autores que han intentado responder la pregunta han coincidido al resaltar algunos de los rasgos anteriores. Juan Tokatlián es uno de los que más han contribuido a clarificar el punto:

Esta criminalidad se ha asentado en el país gracias a un entorno cultural cuyos valores y prácticas individuales, sociales, políticas y jurídicas han facilitado al crimen organizado nacional su expansión ascendente y su potencial consolidación. A su vez éste ha usado la violencia de modo preferencial, aunque no único, para alcanzar sus propósitos y asegurar sus intereses (Tokatlián: 1998; 1995).

En su trabajo de comparación entre las mafias italiana y colombiana, Ciro Krauthausen expresa algunas de esas condiciones:

...la delincuencia en general y la vehemencia del crimen organizado en particular, en Italia y Colombia son favorecidas por dos grupos de factores que se condicionan mutuamente. En primer lugar, las características estructurales del Estado: sin que se disponga de un monopolio legítimo de la fuerza e invadido de grupúsculos cliente listas no puede imponer la normatividad que él mismo con frecuencia transgrede. En segundo lugar, la sociedad —fragmentada por la insuficiente institucionalización de los conflictos— emprende una rápida transformación social que no sólo debilita aún más las instancias de control social sino que multiplica las posibilidades de la acción ilegal y agudiza la experimentación de la desigualdad social (Krauthausen, 1998: 421).

Desde una perspectiva de la economía política se han desarrollado igualmente tesis: probablemente la que más adeptos ha conquistado es la de las ventajas comparativas, expresadas en el bajo nivel de riesgo de actividades ilícitas (Sarmiento, 1990). Estas se nutren además de la precaria legitimidad del régimen que ha facilitado la institucionalización del contrabando y el mercado ilegal de divisas tradicionales. Varios autores han intentado también describir la estructura y funcionamiento de la actividad

(Krauthausen y Sarmiento, 1991, Thoumi, 1998)³, por lo que no es necesario entrar ahora en mayores detalles. Hay que resaltar, sin embargo, tres puntos claves en lo que respecta a las perspectivas del proceso de paz.

Estructura y procesos del narcotráfico

En primer lugar, la estructura misma del negocio y los cambios en sus diferentes fases, que se caracterizan por la reducción del número de participantes en el curso del proceso y las relaciones con el uso de la violencia:

La industria está formada por muchos productores campesinos independientes que cultivan coca y que cada vez más han estado produciendo pasta de coca. El número de participantes en la industria disminuye a medida que se avanza en el proceso productivo. Así el número de laboratorios que refinan cocaína es bastante menor que el de aquéllos que producen pasta de coca. Aun así, existen incentivos muy fuertes para que los laboratorios sean independientes, pues de esa manera disminuyen riesgos, aunque en ocasiones los grupos exportadores han controlado grandes laboratorios como el famoso de Tranquilandia, destruido en 1984 (Thoumi, 1998:12)⁴.

A medida que se avanza en el proceso se reduce el número de participantes: los intermediarios colombianos constituyen un número relativamente reducido, y su tamaño es menor aún cuando se llega a la fase de exportación. En el proceso de venta en los países importadores el número de participantes se vuelve a ampliar, puesto que incluye a los mayoristas, los minoristas y los consumidores finales⁵.

Se destaca en esta estructura y proceso la correlación inversa entre el número de participantes y los niveles de violencia que acompañan a cada fase. En efecto, el proceso de cultivo en sí mismo no involucra necesariamente violencia, aunque es claro que sí la hay en cuanto la presencia de organizaciones armadas irregulares y de la Fuerza Pública se traduce con alguna regularidad en encuentros violentos. La reducción del número de participantes en las fases siguientes responde no sólo a las exigencias técnicas del proceso productivo, sino al incremento de los niveles de ilegalidad y por consiguiente a las primas de riesgo. La fase de exportación es desde luego la más notoriamente ilegal y delictiva, y comprende el número menor de participantes, ellos sí amparados por estructuras y prácticas violentas dirigidas a enfrentar tanto a competidores, traidores, soplones, como a los agentes del Estado.

³ En este trabajo los autores presentan las cifras y puntos de vista aportados por los más distinguidos expertos colombianos en el tema.

⁴ Según algunos oficiales de policía entrevistados, se ha calculado que en Colombia hay alrededor de 550.000 productores directos de coca (propietarios, colonos y recolectores asalariados).

⁵ Thoumi (en prensa) sostiene que hasta ahora no hay una información confiable acerca del número de transacciones realizadas en Estados Unidos hasta la llegada de la droga al consumidor final. Se puede presumir, sin embargo, que el número de los involucrados a lo largo de esta cadena es creciente.

Ya en las fases de distribución en los países compradores se da de nuevo la relación inversa, aunque en la fase final de distribución minorista y de consumo final se presentan tasas de violencia elevadas, en particular en los *ghettos* de ciudades de los Estados Unidos (Thoumi, en prensa). La fase final, el lavado de activos, se caracteriza porque involucra a personas de los altos mundos de las finanzas, normalmente poco violentos, maestros en el arte del secreto y en la habilidad para salirle al paso a la ley sin necesidad de recurrir a la violencia, aunque obviamente ésta no es descartada.

En torno de este primer punto es necesario distinguir entre la producción de materias primas para drogas ilícitas y el narcotráfico propiamente dicho. Aunque es claro que forman parte de la misma estructura y que ninguno puede existir sin el otro, en términos sociales, políticos y económicos se trata de fenómenos cuya distinción acarrea consecuencias políticas de primer orden. En primer lugar, la consideración, del carácter de delincuentes, o no, de los productores originales conlleva prácticas específicas por parte de los aparatos estatales de represión. En segundo lugar, las condiciones que llevan a diferentes personas a participar en una u otra fase del negocio son diferentes, y hacen referencia a condiciones de necesidad imperiosa o de ánimo de acumulación⁶. En tercer lugar, entre los diferentes participantes en el negocio se dan complejas relaciones conflictivas, como las que se gestan por los precios de las materias primas y otros soportes —no se puede olvidar que la venta de precursores y armas está en manos de poderosas organizaciones transnacionales—. Hay también contradicciones entre los narcotraficantes y las organizaciones guerrilleras asentadas en las zonas de producción, y entre éstas y los productores directos.

La dinámica actual del narcotráfico

El segundo punto que se debe resaltar se refiere a las transformaciones del negocio a partir de la destrucción de los carteles de Medellín y Cabo Al contrario de lo que se podría pensar acerca de la necesaria estructura monopsónica y oligopsónica del negocio, lo que se observa en el país es un agudo proceso de descentralización y fragmentación en la fase exportadora.

En efecto, la actual generación de narcotraficantes exhibe rasgos que la diferencian de las anteriores: los carteles que se constituyeron como organizaciones territoriales, empresariales, sicariales y políticas han dado paso a nuevas organizaciones más pequeñas, compuestas por personas de clases medias, más educadas, sin pasado delictivo reconocido, menos conspicuos y con mayor conciencia sobre la necesidad de controlar la fuerza y la corrupción asociados a los carteles anteriores; mejor organizadas en empresas de pequeño tamaño y poca visibilidad, más ligadas a organizaciones internacionales para la diversificación de rutas internacionales; más interesadas en reinvertir en el sector financiero internacional y en los mercados de valores de países selectos, menos orientados a la adquisición de tierras y activos improductivos. Por el contrario, dado que manejan cantidades limitadas de droga, es preciso que aceleren los envíos, de modo que una eventual captura no los afecte sustancialmente. Por el contrario,

⁶ Claro es que en la fase del narcotráfico los pequeños transportadores, las “mulas”, actúan por extrema necesidad, igual que los productores campesinos.

la rápida rotación de capital les garantiza una doble ganancia: en tasas por los precios y en masas por el volumen. De allí que las exportaciones colombianas se mantengan en los niveles actuales, a pesar del incremento de las fumigaciones aéreas por parte de la Policía.

No excluyen desde luego el uso de la violencia y la corrupción, tanto para saldar cuentas como para proteger sus propiedades e intereses, pero algunos de ellos, los que al menos no están vinculados con las organizaciones paramilitares, lo hacen de una manera menos notoria⁷. Se trata, en fin, de empresarios ilegales de nuevo cuño, cuya detección y persecución por parte de la Fuerza Pública es más difícil⁸.

Las relaciones con las guerrillas

Desde hace algunos años ha ganado popularidad la tesis de que las relaciones entre los grupos insurgentes y los productores de drogas ilícitas convierte a los primeros en una narcoguerrilla (Corral, 1998). También desde hace años se ha venido discutiendo esta caracterización, producto de los intereses específicos de un ex embajador de Estados Unidos en Colombia, y se han aportado argumentos lógicos y bases empíricas que muestran cómo la tesis, por decir lo menos, privilegia esos intereses sobre la realidad.

No se puede desconocer, sin embargo, que la coexistencia geográfica de guerrilleros y productores de coca o amapola genera algún tipo de relación. El que los impuestos a la producción y transporte de la coca sean una importante base financiera de las FARC crean un efecto —así sea perverso— que consiste en que objetivamente las FARC tienen que estar interesadas en continuidad de un negocio que genera una importante masa monetaria local y que se colecta con gran facilidad. Es más, se podría pensar en la hipótesis según la cual sin los ingresos de la coca las FARC no podrían sostener la guerra contra el Estado colombiano.

Lo anterior probablemente tiene tanto o más peso en las relaciones entre la guerrilla y los productores de coca que los argumentos de ésta en el sentido de que no tiene capacidad para evitar los cultivos ilícitos y que esta tarea es propia del Estado colombiano y no de la organización irregular. Esto es simplemente negar el papel de Estado que las FARC asumen en su condición de poder hegemónico en algunas regiones de cultivos lícitos. El argumento podría ser cierto en regiones donde esa hegemonía no existe o es severamente cuestionada, como sucede en los territorios en disputa con los paramilitares. Pero definitivamente no es creíble si se refiere a las zonas en las que son más hegemónicas, y en las cuales se concentra la mayor producción de coca en el país.

No se puede desconocer tampoco que esa coexistencia geográfica se traduce en que la represión a los cultivos se convierte en ataques a la guerrilla, cuya respuesta es interpretada como una protección de la actividad ilícita y no como una obvia defensa de las vidas de los guerrilleros y de su territorio.

⁷ No todos, desde luego: la financiación de las organizaciones paramilitares por parte de terratenientes narcotraficantes es un fenómeno que adquiere cada día más notoriedad.

⁸ Un rasgo central de los carteles tradicionales fue la aplicación inexorable de dos “leyes”: la de los dos metales (plata o plomo) y la de las tres efes (fuerza, fraude y fidelidad). (Sobre esta última, ver Naylor, 1995).

Otro argumento que se ha usado para apuntalar la noción de la narcoguerrilla es el hecho objetivo de que con su hegemonía las guerrillas fortalecen la organización social vigente en las regiones de producción. Específicamente, el hecho de que la mano de obra es flotante, en tanto que los propietarios son más estables, se traduce en que las guerrillas desarrollan relaciones más sólidas con ellos, y de contera avalan el régimen de capitalismo salvaje que impera en ese sistema productivo. Aunque sea cierto que las guerrillas mantienen el orden, no van más allá de regular ciertas relaciones cotidianas, como las infidelidades conyugales, la prostitución o el pago de deudas privadas, pero sin afectar la dimensión más viciosa del régimen: los altos niveles de explotación.

La otra cara de la moneda la constituyen las tensiones y contradicciones entre las diversas fuerzas que se mueven en el mundo del narcotráfico. Del análisis anterior se deduce que las guerrillas tienen fuertes tensiones con la población asalariada a la que no protegen de los abusos de los empleadores. También pueden tener tensiones con los colonos que resultan despojados de sus tierras cuando no pueden resistir el sistema de deudas que los agobia. El poder guerrillero no parece ser suficiente para garantizar que los colonos en este proceso no resulten expropiados y las tierras convertidas en ganaderías.

Sin embargo, quizá la mayor contradicción se encuentre en el hecho de que si bien las FARC tienen un interés objetivo en la continuidad de la producción de coca, y por tanto en el conjunto del negocio, no es menos cierto que un sector de narcotraficantes, en especial pero no únicamente en su condición de terratenientes, se han convertido en los peores enemigos militares de la guerrilla, y que sus prácticas paramilitares no dejan duda acerca de sus intereses e intenciones.

Este último rasgo podría permitir invertir la hipótesis y señalar que las perspectivas de una narcoguerrilla se asocian más con las relaciones entre esos narcotraficantes terratenientes y las fuerzas paramilitares. En efecto, si bien hay coexistencia de guerrillas y cultivos ilícitos, también es cierta la coexistencia entre algunas zonas de cultivo y la presencia paramilitar (Reyes, 1998). A diferencia de las relaciones entre las guerrillas y la población ligada a los cultivos ilícitos, las que se anudan entre los traficantes y los paramilitares sí se aproximan a una alianza estratégica, en la cual se evidencian objetivos concretos de defender las propiedades de los terratenientes y salvaguardar el orden social que, entre otras características, les ha permitido mantener el tráfico ilícito. Más aún, ya no es un secreto en Colombia que varios funcionarios estatales que tienen por qué saberlo, han empezado a hablar públicamente de las estrechas relaciones financieras y políticas entre las llamadas autodefensas, narcotraficantes y miembros de la Fuerza Pública.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

El narcotráfico ha signado las relaciones internacionales de Colombia, en particular con los Estados Unidos. Desde mediados de la década de los años setenta ya se había empezado a dibujar el problema, y a finales de la misma el gobierno de ese país empezó a señalar responsabilidades concretas de parte del gobierno colombiano por su tolerancia con la exportación de marihuana. En la década de los ochenta el problema se tornó más grave y el énfasis se dirigió hacia la exportación de cocaína. En los noventa el problema

hizo crisis, el país fue repetidamente sancionado con la descertificación por el gobierno estadounidense, y el presidente Samper se convirtió en un paradigma de corrupción, a pesar de sus evidentes esfuerzos en la erradicación del fenómeno (Tokatlián, 1995, 1997, 1998).

No han valido los reiterados esfuerzos del gobierno y sectores de la opinión pública colombianos de señalar que la base del problema del narcotráfico se encuentra en el consumo en Estados Unidos. El argumento de que la demanda crea la oferta ha sido severamente criticado en ese país, y ha dejado de tener utilidad por su simplismo y unilateralidad. Aún así, con la misma fuerza se puede argüir que la demanda interna de cocaína en Colombia por parte de los narcotraficantes es el estímulo principal para la expansión de los cultivos ilícitos.

El otro argumento, que sostiene que la base está en la oferta, peca por lo mismo, y oculta además que ambos extremos de la cadena se retro alimentan, y que el problema desborda los términos puramente económicos, en tanto las tradiciones sociales y culturales estadounidenses han construido y alimentado un paradigma de conducta particular en torno de la prohibición de consumos de ciertas sustancias (Gusfield, 1963)⁹. A ello se agrega que el combate contra las drogas ilícitas en casa es un tema sensible y complejo: resulta más fácil, y es políticamente más rentable, encontrar un enemigo exterior.

A partir de 1998 el panorama ha cambiado un tanto. En efecto, el acceso al poder de Andrés Pastrana ha suavizado la situación, y reducido los niveles de enemistad y confrontación, y el gobierno del presidente Clinton ha tendido un compás en espera de que el ejecutivo colombiano realice cambios significativos. Esto no significa, sin embargo, que la capacidad de seducción del presidente Pastrana sea suficiente para superar las limitantes estructurales de esas relaciones¹⁰. Los eventuales cambios dependerán, entre otras cosas, de los recursos con que cuente Colombia para plantear una posición propia que consulte prioritariamente los intereses nacionales.

Entre tales recursos están al menos, la capacidad de exhibir una cohesión social nacional que permita que el primer mandatario hable a nombre de una nación, y no de un sector exclusivo de ella. El enorme peso específico de las guerrillas, y el hecho de que sean identificadas por algunos sectores de opinión en Estados Unidos como narcotraficantes, es un obstáculo en esta perspectiva. Si esta última consideración tiene mérito, los militares colombianos, que con sus campañas sistemáticas difundieron esta imagen, hoy deberán sentir la necesidad de arrepentirse.

El gobierno colombiano tiene que mostrar también que cuenta con una buena dosis de legitimidad política. La alta votación obtenida y el que reemplace a Ernesto Samper en la presidencia son activos innegables de Pastrana, pero el hecho, reconocido en los ámbitos internacionales, de que el gobierno colombiano no tiene control sobre una porción

⁹ En contraposición con esas actitudes fundamentalistas del prohibicionismo, en varios Estados de Estados Unidos se han ido modificando las políticas frente a la marihuana. En la década de los setenta, 11 Estados descriminalizaron la posesión de pequeñas dosis (Oregon, 1973, Colorado, 1975, Alaska, 1975, Ohio, 1975, California, 1975, Mississippi, 1977). Algunos Estados restituyeron posteriormente las sanciones a la posesión. En 1966 Arizona y California aprobaron la prescripción médica de marihuana.

¹⁰ Los párrafos siguientes tienen una deuda con Juan Tokatlián (1997).

significativa de su territorio, y de que ésta se encuentra bajo la hegemonía de fuerzas armadas ilegales, no contribuye mucho a mostrar a un presidente con autoridad plena sobre su país.

Una política realista requiere, en tercer lugar, que Colombia pueda mostrar alguna fortaleza económica que le permita exhibir esfuerzos internos sólidos y eficientes en la eliminación del narcotráfico. Dada la crisis fiscal y las crecientes dificultades del gobierno en el momento actual, Pastrana ha intensificado una política que puede volverse contradictoria con la necesidad de autonomía nacional. En efecto, el discurso internacional presidencial, en el que ha reclamado la organización de una especie de Plan Marshall, reduce las capacidades de manejo del problema. Por una parte, no es claro que la comunidad internacional tenga un verdadero interés en financiar este plan; por otra, su viabilidad depende en gran medida de la capacidad financiera del país para asumir la deuda que éste representa. La situación actual no da pie para sostener un optimismo como el que exhibe el presidente. Además, la dependencia de la financiación estadounidense limita aún más la capacidad decisoria del gobierno colombiano. Aún así, Colombia viene experimentando un cambio importante en lo que se refiere a la financiación de sus aparatos bélicos respecto de la lucha contra el narcotráfico¹¹.

En el documento del cual proceden los datos anteriores se rebela la decisión del gobierno de Estados Unidos de apoyar la creación de la brigada antinarcóticos del Ejército colombiano. El acuerdo crea un grupo bilateral de militares de ambos países, el cual se reunirá periódicamente para discutir políticas de defensa, justicia militar, derechos humanos, narcotráfico, futura ayuda militar y entrenamiento e intercambio de personal.

Esta ayuda se concretará a pesar de los temores, expresados en ambos países, acerca de los antecedentes del Ejército colombiano respecto de violaciones de los derechos humanos y de los riesgos de que el nuevo contingente se embarque en acciones contra las FARC¹².

Ahora bien, este nuevo paso del gobierno de los Estados Unidos no estará exento de una rigurosa vigilancia, y viene acompañado de la exigencia ya expresada de dar prioridad al combate al narcotráfico sobre el de enfrentar el problema de la paz. Los Estados Unidos

¹¹ En efecto, el gobierno estadounidense a través del *Western Hemisphere Drug Elimination Act* ha autorizado la transferencia de más de 200 millones de dólares, en adición a las otras fuentes de asistencia, en armamento y equipo a la Policía Nacional entre 1999 y 2001. Así Colombia se ha convertido en el mayor receptor de asistencia en la región. Además, fue el segundo beneficiario de fondos a través del programa del International Narcotics Control (INC) en 1997 y el primero en 1998. Fue además el mayor receptor de la región en asistencia antinarcóticos del Departamento de Defensa, y se estima que será el tercero en 1998. Fue también el segundo en acuerdos del *Foreign Military Sales* (FMS) en 1996 y el primero en 1997. El personal colombiano fue el tercero en número en la Escuela de las Américas en 1996 y 1997, y el segundo en la Inter-American Air Forces Academy en 1966 y 1997. Fue además cuarto en la región en lo que respecta a licencias de ventas comerciales directas en 1997. Para 1999 y 2000 la ayuda militar será de US\$ 280 millones, lo que ubica a Colombia como el tercer receptor mundial de este tipo de fondos. Y todo lo anterior a pesar de que la descertificación ha impedido la recepción en 1996 y 1997 de asistencia del International Military Education and Training (IMET) Cfr. www.ciponline.org/facts.

¹² El documento citado transcribe la respuesta de un vocero del Departamento de Estado a la pregunta de un periodista sobre este riesgo: “Nosotros no damos asistencia para operaciones antiguerrilla en Colombia. Nuestra asistencia se da para combatir la producción y tráfico de narcóticos y puede ser usada para enfrentar a todos aquéllos que estén activamente involucrados en el comercio de drogas. Cuando el personal y los equipos sean atacados durante operativos antidrogas, sea por las guerrillas, paramilitares o narcos (sic), ellos devolverán el fuego en defensa propia. El gobierno de Estados Unidos no provee asistencia para operaciones antiguerrillas” (loc, Cit.)

han reiterado permanentemente que su principal preocupación es la exportación de drogas ilícitas, y que el combate a las FARC es fundamentalmente un recurso para facilitar la erradicación de cultivos.

En este punto hay una clara discrepancia entre el gobierno colombiano y el de Estados Unidos, pues el primero sostiene que, al contrario de lo planteado por el segundo, el problema del narcotráfico es ante todo un problema social, que requiere en consecuencia medidas que den prioridad a la situación de los campesinos productores, y que cualquier solución tiene que pasar por una estrecha cooperación internacional. En lo que respecta a la paz, el gobierno colombiano se la juega más a un proyecto de negociación positiva con las FARC que permita que éstas dejen de necesitar los cultivos ilícitos como fuente de financiación. Parecería que el presidente Pastrana tiene algunas esperanzas de que en esta situación sea posible, inclusive, contar con la cooperación de las FARC en la erradicación. Las relaciones internacionales conflictivas no se limitan, por otra parte, a los Estados Unidos. Los vecinos tienen también fuertes intereses en que Colombia resuelva sus problemas de guerrilla y narcotráfico porque ven serias amenazas a sus intereses nacionales e incluso a su estabilidad. De hecho, los cultivos ilícitos en la frontera con Venezuela, aunados con las incursiones y secuestros del ELN obligaron a las autoridades de ese país a organizar un teatro de guerra en la frontera.

Perú y Ecuador, luego de la firma de los tratados de paz, han trasladado contingentes militares a la frontera con Colombia. Brasil ha presentado quejas al gobierno colombiano por el uso de bases de ese país en la lucha antisubversiva, y no es un secreto que en ese país se reconoce que la producción de coca tiende a dirigirse a su interior, lo cual, sumado a la actividad guerrillera, ha conducido a la reformulación de las hipótesis de seguridad nacional, que se dirigen a enfrentar la amenaza colombiana. Panamá igualmente ha reforzado su frontera, y aunque el gobierno ha rechazado la instalación de la base antinarcóticos en la zona del Canal, no es menos cierto que mira con preocupación que la zona fronteriza sea, igual que la ecuatoriana y peruana, un espacio propicio para el tráfico de armas hacia Colombia.

Esta complejidad se traduce en que Colombia se convierta en un país problema, y que no esté muy lejano el momento en que los ejércitos de esos países presionen hacia una acción que contrarreste la supuesta amenaza. Y todo lo anterior se expresa en que la insurgencia colombiana tenga crecientemente dificultades para articular un discurso antiimperialista enfocado hacia los Estados Unidos como el enemigo principal.

EL NARCOTRÁFICO Y LAS ALTERNATIVAS DE LA PAZ

El optimismo que ha venido mostrando el presidente Pastrana puede tener una doble fundamentación: la primera es el eventual resultado positivo de su “Plan Nacional: Una Política Integral de Drogas para la Paz”, en el cual el gobierno asume el problema desde una perspectiva que supone integral, y que está basada en los siguientes objetivos:

- “1. Reducir la participación de la población afectada por los cultivos ilícitos, como medio de subsistencia, y articularla en la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el Proceso de Paz en Colombia.

2. Combatir la producción, el tráfico y la distribución de estupefacientes, así como la infraestructura que sirve de soporte al negocio de las drogas ilícitas.
3. Fortalecer los instrumentos jurídicos y operativos de las instituciones del Estado para combatir las organizaciones del narcotráfico y las diversas manifestaciones del problema de la droga.
4. Controlar el consumo de drogas ilícitas, la tendencia creciente del uso indebido de las lícitas y ofrecer alternativas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social a farmacodependientes.
5. Fomentar la conservación ecológica y el desarrollo integral sostenible en regiones de cultivos ilícitos y alto riesgo de incidencia.
6. Afianzar el papel de liderazgo que tiene Colombia en la esfera internacional para consolidar, a nivel mundial y hemisférico, los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio y fortalecer la cooperación en la materia” (Gobierno Nacional, 1998).

Se supondría, en efecto, que el Plan cubre las múltiples facetas del problema, y que privilegia la acción social y la cooperación internacional antes que la dimensión represiva. Otra cosa, sin embargo, es lo que señala la situación hoy y que es claramente contradictoria con las intenciones presidenciales: a la nueva faceta militar descrita se agrega la intensificación de la fumigación, declarada como estrategia prioritaria por la Policía Nacional, a pesar de que el Plan destaca el carácter nocivo de esta práctica:

Los efectos ambientales ocasionados por el establecimiento de los cultivos ilícitos, el uso de precursores químicos, el abuso en la utilización de cemento, gasolina, herbicidas, plaguicidas y fertilizantes, además de aquellos causados por los programas de fumigación, aún no evaluados suficientemente, han generado en Colombia una insospechada y peligrosa presión sobre ecosistemas que aunque ricos en biodiversidad y servicios ambientales son de alta fragilidad (*Ibíd.*).

El Plan, por lo demás, no ha comenzado a andar, y de hecho es apenas una *colección* de buenas intenciones. De hecho, la propuesta electoral de Pastrana de establecer una comisión que analizara el problema y presentara recomendaciones, hasta ahora no ha sido cumplida, de manera que se procede con una política integral sin que en principio se cuente con el más importante de los insumos. Más aún, no se vislumbra su concreción en un plazo inmediato.

La segunda fuente de optimismo podría generarse en la propuesta elevada por las FARC en el sentido de propiciar que se seleccione un grupo de municipios productores y se haga en ellos un plan experimental de sustitución de cultivos, sin fumigación y sí con un fuerte apoyo y financiación internacional. Un programa de este tipo podría hacer más por la eliminación del narcotráfico que muchas jornadas de fumigación y muchos equipos y acciones militares en las regiones productoras.

Sin embargo, una utopía de esta magnitud sólo se podría concretar si se llegara a una negociación positiva, y esta perspectiva en sí misma es bastante dudosa. En efecto, las FARC saben que cualquier acción de eliminación de los cultivos en los que conservan una

posición hegemónica, pasa por su decisión y acción. Y en este punto se encuentran dos obstáculos bastante complejos: de una parte, la iniciativa militar estadounidense descrita. No parece claro un horizonte en que las FARC toleren esa presencia militar incrementada, máxime si se encuentran en medio de un proceso de diálogo y eventual negociación con el gobierno. No parece viable que haya acción positiva si sobre la organización pende una amenaza de este tamaño. Habría que sopesar si el carácter de la hegemonía guerrillera en las principales zonas de cultivo de coca se traduce en la capacidad para bloquear una acción militar gubernamental que amenace su dominio territorial.

Y de otra parte, y como si lo anterior no bastara, la organización insurgente es la única fuerza local capaz de crear las bases sociales para una acción campesina colectiva. En efecto, un programa de la magnitud prevista requiere una organización social fuerte y cohesionada, es decir, dotada de una alta dosis de capital social. Y ésta no la puede proporcionar nadie distinto de las FARC, lo que las convertiría en ejecutoras de un programa financiado por el gobierno o por recursos internacionales, y que incrementaría su dominación hegemónica. Podría ser una forma de acceder a un enorme poder más rápidamente de lo que esperarían mediante la acción militar.

Las FARC son además quienes pueden argüir con alguna credibilidad local que el fracaso en la solución de los problemas de empleo y tierras, salarios e ingresos están en la base de la colonización coquera y la oferta de fuerza de trabajo en la producción de ilícitos. Por ello, su gestión tiene que pasar por la aceptación por parte del gobierno nacional de sus demandas en torno de cambios sociales y económicos expresadas en su ya viejo programa de los diez puntos, que constituye la base de la eventual negociación.

SUGERENCIAS PARA DEBATES Y POLÍTICAS

Así se va concretando la dimensión principal de las relaciones entre la permanencia del narcotráfico y las alternativas de la paz. Pero ello no quiere decir que se agoten allí. El problema para el gobierno colombiano tiene dos caras: de una parte, su compromiso adquirido con la ciudadanía y la comunidad internacional de acabar con el negocio, y de otra la búsqueda de la paz propiamente dicha. En lo que sigue, pues, trataré de plantear algunas alternativas para el debate.

Las políticas internas

El gobierno colombiano tendrá que embarcarse en un curso de acción más amplio que el contemplado en el Plan. En primer lugar es necesario reconocer que los rasgos estructurales de la sociedad colombiana sobre los cuales se ha organizado el narcotráfico, y a cuya profundización éste ha contribuido de manera notable, requieren un esfuerzo especial.

Las acciones sobre el clientelismo y la corrupción son inaplazables, y los estudios sobre el tema en el país ya son bien conocidos (ver por ejemplo, Cepeda, 1994: 165 y ss.). Aunque el gobierno ha mostrado voluntad política para enfrentarla y ha ofrecido un programa especial y designado comisiones a los más altos niveles de la administración pública, es preciso que se acometan tareas como, entre otras, la reforma y fortalecimiento

de la justicia, tanto respecto de aparatos como de procesos y definiciones de prioridades; el diseño de sistemas de control integral de todos los resortes de la administración; la publicidad a todas las acciones ilegales que se detecten, señalando inequívocamente a los responsables; el establecimiento de un estatuto general anticorrupción que agilice los trámites de denuncia, investigación y castigo de los culpables; organización de sistemas de veeduría ciudadana en todos los niveles de la administración y de comisiones conjuntas de trabajadores y jefes en todas las instituciones del Estado; el establecimiento de una vez por todas de una verdadera carrera administrativa en la que la meritocracia se imponga sobre las formas corruptas de asignación de empleos y contratos oficiales¹³.

Es fundamental, como una tarea que subsane la inanidad de la reforma política propuesta en el proceso electoral pasado y castrada en el debate parlamentario, la actuación sobre los partidos políticos, propiciando procesos de democratización interna, purificación de los procesos electorales, veedurías, y estricta reglamentación sobre los aportes financieros a las campañas electorales.

Las medidas anteriores solamente ilustran la vastedad del problema. Sin embargo, el punto de fondo consiste en la acción estatal inequívoca en torno de la reivindicación de la naturaleza prioritaria de los intereses de lo público sobre los de lo privado. Solamente cuando un sistema normativo y valorativo logre establecer esa prioridad ética y jurídica se crearán las condiciones para que las medidas tengan operatividad y fuerza.

En lo relativo al rebusque, la tarea principal le corresponde al desempeño de la economía, y en este campo la generación de empleo formal, el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas; los programas especiales para jóvenes y mujeres; los planes de desarrollo agropecuario, con énfasis en las zonas de cultivos ilícitos. Programas y acciones de esta naturaleza no solamente contrarrestan la atracción de la vinculación con actividades ilícitas. También son de gran utilidad para mostrar cómo el trabajo y la organización social —y no la audacia y el extremo individualismo— son al mismo tiempo mecanismos de mejoramiento de ingresos, y de construcción de una sociedad más solidaria. Esta dimensión del saldo pedagógico debe acompañar a los programas que se realicen.

Y en lo que respecta a la violencia, lo más sencillo que se puede plantear es que al tiempo con los esfuerzos en la negociación con las guerrillas y la liquidación del paramilitarismo, el gobierno tiene que embarcarse en un vasto plan de seguridad ciudadana y de reducción de la violencia urbana. Las políticas en este terreno tienen que ser integrales, civilistas, preventivas, democráticas, descentralizadas y basadas en criterios de calidad de vida más que de tratamiento punitivo de las llamadas clases peligrosas, y deben involucrar a todas las instituciones del Estado, y no solamente, como hasta ahora, a la policía y la justicia.

Es deseable el impulso decidido a los programas que se diseñen a partir de las iniciativas del BID sobre programas de seguridad ciudadana y que se asesore a las ciudades en la formulación de políticas y acciones que consulten las características de cada una. Y ante todo es indispensable que se empiecen a formular planes específicos relacionados con la resolución del conflicto armado y sus consecuencias respecto de los excombatientes y de

¹³ En el negocio del narcotráfico la corrupción desborda los límites nacionales colombianos, y de allí la urgencia de la acción internacional. Ver, por ejemplo Kopp (1996) y Silva (1998).

los actuales desplazados. No se puede descartar, en efecto, que los odios larvados, las venganzas contenidas, las experiencias bélicas, el fetichismo de las armas, etc., se traduzcan en tasas de criminalidad urbana mucho más elevadas que las actuales. La pacificación de los espíritus será una tarea titánica pero inaplazable. Las políticas específicas respecto del narcotráfico son igualmente complejas y variadas.

En primer lugar, es de la mayor importancia que se asuma de manera valerosa y decidida la aplicación de la ley de extinción del dominio de bienes adquiridos con dineros ilícitos. El curso actual del proceso es errático, por decir lo menos, y las gestiones de los abogados y testaferros de los expropiables han logrado empantanar la acción estatal. De otra parte, la conocida oposición del presidente Pastrana al artículo 58 de la Constitución, que crea la figura de la expropiación por la vía administrativa, envía un mensaje equívoco al respecto. Desde luego la posición presidencial busca garantizar derechos de propiedad legítima, en especial a la inversión extranjera. Pero también es preciso reconocer que no pocos narcotraficantes han expropiado a la fuerza a propietarios campesinos y que para ello se han valido de las organizaciones paramilitares. El resultado es el millón y medio de colombianos desplazados de sus propiedades. Este derecho de los pequeños propietarios no ha sido tutelado. Detrás del desarrollo del narcotráfico se expresa un masivo proceso de acaparamiento y expropiación forzosa y violenta de la tierra.

De otra parte, la sola mención de la reforma agraria suena bien en sus prolegómenos, pero a la hora de su puesta en práctica suscitará todo tipo de oposiciones, algunas de ellas técnicas, pero las más temibles políticas, y provienen de sectores económicos con enorme capacidad de generar nuevas expresiones de violencia. De allí que la decisión de actuar con firmeza en la incautación de los bienes obtenidos por vías ilícitas sea menos radical, pero más viable. Esta decisión no sólo permite establecer fondos de paz y reivindicación de la población afectada por la violencia y el narcotráfico, sino que envía un poderoso mensaje a los narcotraficantes y otros delincuentes acerca de la decisión estatal de combatirlos de manera implacable. Las urgentes reformas agraria y urbana se verían facilitadas con esta política, así como se aliviarían algunas medidas en el orden financiero.

En materia agraria el gobierno cuenta igualmente con legislación que le permite activar el programa de zonas de reserva campesina, para lo cual cuenta con un programa auspiciado por el Banco Mundial. Y cuenta también con recursos legales que permiten una acción decidida sobre la clarificación de títulos de dominio público sobre tierras que han sido apropiadas por terratenientes, y que podrían ser objeto de adjudicación al campesinado asentado en sus límites exteriores.

Estas medidas de orden agrario tienen una virtud particular: podrían ser objeto de alguna forma de concertación con las organizaciones insurgentes, en la medida en que se trata de políticas democráticas y redistributivas, acordes con su ideario político. Se podría mostrar así que en ternas no confrontacionales es posible lograr acuerdos parciales que construyan caminos para acuerdos posteriores.

Estas no pueden ser, sin embargo, las únicas medidas que se deben tomar. La persecución y castigo a los narcotraficantes, así como la eliminación de sus relaciones con las cadenas de soportes del negocio debe continuar e incrementarse. Se debe considerar que sin acciones efectivas para quebrar la demanda interna de cocaína o

heroína, poco se podrá adelantar en las medidas para reducir los cultivos de hojas de coca y de amapola. Aunque es riesgosa, porque podría suscitar reacciones violentas de los narcotraficantes, si se actúa con apoyo masivo de los aparatos del Estado, y si se procede con técnica y diligencia, este peligro puede ser reducido a condiciones manejables. Por lo demás esta medida es más justa, ya que persigue a quienes además de delincuentes son explotadores de campesinos.

La detección de y castigo a lavadores, contrabandistas, aparatos armados, testaferros, políticos y autoridades civiles y militares cómplices y coadyuvantes de la actividad no puede ser descuidada. La fragmentación del negocio dificulta esta tarea hoy día pero justamente porque ninguno de ellos parece tener la magnitud suficiente para desatar una nueva guerra al Estado, y porque las perspectivas de una nueva organización cartelaria son variables y en todo caso demandan tiempo, energía, planeación y coordinación por parte de los narcotraficantes emergentes, la tarea se concreta en problemas de inteligencia policial, eficacia judicial y seriedad carcelaria.

Respecto de los cultivos ilícitos, y aunque suene a utopía, y en adición a las medidas agrarias redistributivas, se podría aceptar la propuesta de las FARC de actuar en municipios piloto con planes de sustitución. En principio se puede suponer que esa organización es firme en su propuesta, así parezca suicida el eliminar la principal fuente de sus ingresos y se pueda sospechar que se trata de una estratagema para tratar de neutralizar la consolidación de la unidad antinarcóticos que organiza el Ejército. Sin embargo, hay un hecho positivo, que consiste en que en esta iniciativa experimental han coincidido las FARC y el Programa de Control de Drogas de las Naciones Unidas (UNDCP).

Pero aún si esta concertación no es posible, sí es viable que el gobierno asuma de manera decidida el Plan de política integral de drogas para la paz y proceda a ejecutarlo. Dentro de éste asume la mayor importancia el programa de desarrollo alternativo. En este aspecto en particular el gobierno tiene que hacer un esfuerzo financiero de considerable magnitud: puesto que el proceso no se puede reducir a las zonas de cultivos ilícitos actuales, tiene que buscar mecanismos de participación real de los usuarios, debe evitar las prácticas de dilación administrativa tradicionales en esta área y debe poner todos los resortes estatales pertinentes al servicio de esta tarea.

Y ante todo debe actuar de tal manera que se evite la actual esquizofrenia estatal, en la cual al tiempo con los funcionarios de El Plante, quienes proporcionan al menos una retórica democrática y de sustitución de cultivos, se aparecen en las regiones los aviones de la Policía fumigando indiscriminadamente. Es decir, agrediendo a la población. La pregunta por cuál de los dos agentes es el verdadero Estado ha anidado en las mentes de los campesinos cocaleros.

Pero si el Gobierno aplica su Plan, refuerza El Plante, hace más énfasis en lo positivo de los programas de sustitución y corta la cadena de la demanda interna, sin duda encontrará apoyos en la comunidad internacional, especialmente los países europeos. Y así, si bien no logrará las metas que se ha propuesto, sí podrá por lo menos reducir la estigmatización internacional.

Las políticas internacionales¹⁴

Para que cualquier política internacional colombiana tenga algún viso de credibilidad no bastan las declaraciones formales. Una primera acción, inaplazable, consiste en la necesaria depuración que el Estado debe hacer de cualquiera de sus funcionarios de quienes se sospeche que contribuyen a facilitar la actividad o se lucran de ella. Solamente a partir de la demostración inequívoca de la voluntad de recuperar legitimidad es posible ganar credibilidad internacional.

Por otra parte, Colombia, debe beneficiarse de su experiencia para plantear puntos de vista que permitan modificar algunas de las visiones tradicionales y dominantes sobre el tema. Puede insistir, por ejemplo, en que las actitudes intransigentes y represivas no tienen la efectividad que suponen sus proponentes, y que mejores resultados se lograrían con políticas más preventivas y menos marginalizadoras de los consumidores.

Este tipo de acciones requiere un esfuerzo para concitar algunos niveles de consenso interno sobre el tema que le permitan al gobierno actuar a nombre de una mayoría nacional, y de lograr una efectiva participación social en este esfuerzo. Si bien el presidente es el conductor de la política internacional, no es menos cierto que el monopolio sobre la misma no reporta mejores beneficios que si se actúa a nombre de un consenso nacional militante. Para ello tiene que ofrecer al país una política clara, integral, democrática y participativa en la que se destaquen los beneficios reales y la autonomía nacional más que la presente dimensión de obediencia a los dictados de la potencia hegemónica internacional. Puede resaltar también cómo la erradicación forzosa de cultivos mediante la aspersión aérea tiene muchos más inconvenientes y genera más problemas de los que se supone debe remediar. Fenómenos de profunda índole social y económica que corresponden tanto a características de la sociedad colombiana como de la economía mundial no pueden tener un tratamiento de esta naturaleza tan simplista. Mostrar que esta política de erradicación forzosa ha sido un estruendoso fracaso no debería granjearle al gobierno colombiano más enemigos de los que ya tiene en Estados Unidos. Continuar con ella, de otra parte, sí muestra que se accede a las órdenes, pero que se hace con ineficiencia.

Colombia también tiene qué reiterar con mucha vehemencia que si bien el narcotráfico constituye una cadena, en sus extremos se ubican los polos más débiles -campesinos pobres productores directos y consumidores pobres de *ghettos* en Estados Unidos- mientras que los más poderosos y delincuentes se encuentran justamente en la intersección entre los dos países y pertenecen a las dos sociedades. Esto demanda tratamientos distintos, en los que los principios de corresponsabilidad y reciprocidad deben primar.

¹⁴ Algunas de las reflexiones aquí presentadas se basan en dos tipos de trabajos realizados en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. En primer lugar, se retoman las partes más pertinentes del documento *Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo*, producto del trabajo de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos (Comisión, 1977). En segundo lugar, el trabajo realizado por Francisco Thoumi para el IEPRI en el marco de un contrato con el Departamento Nacional de Planeación, y que recoge los juicios y opiniones de algunos de los más destacados expertos internacionales en el tema.

Ahora bien, como lo reconoce la Comisión,

Es posible que Colombia logre mejorar sus relaciones con Estados Unidos, pero éstos no van a cambiar, al menos en los próximos 10 años su posición frente a las drogas. Colombia no debe esperar ser comprendida. Lo que más puede lograr es ampliar la agenda bilateral e intentar fortalecer su relación con Europa (Comisión, 1997).

Aún así es aconsejable que Colombia insista en que

...la prohibición y la guerra contra las drogas, lejos de permitir un mayor control a la producción, distribución y consumo, descontrola ese mercado, sometiendo así a los usuarios a redes violentas de distribución, con todos sus efectos perversos. Los costos de prohibir son sumamente altos, mientras que su único eventual beneficio —una posible disminución de los abusos de sustancias sicotrópicas gracias a la intervención punitiva del Estado— es incierto.

Los resultados de la guerra contra las drogas, en lo concerniente a la oferta, son pobres frente a la estructura de los precios ya que el aumento más significativo de éstos se da al final de la cadena de tráfico, por fuera de las fronteras nacionales, donde no se combate la oferta.

La guerra contra las drogas concentra excesivamente el carácter represivo sobre la oferta y no incide en la disminución de la demanda. Cambiar la distribución del gasto antidrogas en una dirección acorde con estos puntos de vista puede redundar en una política más exitosa... Por todo lo anterior es preciso que se exploren nuevas alternativas: en concreto, las políticas de reducción de daño/despenalización han sido estrategias menos costosas que la guerra contra las drogas. Explorar opciones en este sentido puede construir nuevas perspectivas positivas. (Ibíd.).

El gobierno colombiano debe también, y a pesar de las limitaciones que la geopolítica le impone, dirigir mayores esfuerzos a encontrar apoyos para su política en la Unión Europea. En Europa, en efecto, tienden a abrirse paso posiciones distintas de los radicalismos prohibicionistas y legalizadores, y consisten tanto en mirar el problema desde una perspectiva más socioeconómica que satanizante y punitiva, como en buscar la reducción del daño de los consumidores¹⁵. La diversidad de políticas nacionales, el hecho de que el impacto de la cocaína es relativamente reducido, y el que el problema no sea definido por ningún país como de seguridad nacional pueden facilitar labores de aproximación. Colombia debe explorar los mecanismos para impulsar estas perspectivas en el plano internacional, y le corresponde, en consecuencia, aplicarlas a sus propios productores y consumidores.

Como se ve, la tarea no es sencilla ni hay espacios para un optimismo, así sea moderado. Los signos del futuro son ominosos, y los esfuerzos son costosos en todo sentido, pero a la larga sí es claro que a Colombia le irá mejor si se sacude el sambenito del narcotráfico.

¹⁵ Una muestra de esta tendencia es la Declaración de Oporto, que resultó del Encuentro “Cooperación Iberoamericana en las políticas sobre las drogas y la toxicodependencia”, en la cual se hace explícita la recomendación de propiciar esta perspectiva frente al consumo.

BIBLIOGRAFÍA

Camacho Guizado, Álvaro, Andrés López Restrepo y Francisco E. Thoumi, (1999), *Las drogas: una guerra fallida. Visiones críticas*, Santafé de Bogotá, Coediciones Tercer Mundo-IEPRI.

Cepeda, Fernando, coordinador, (1994), *La corrupción administrativa en Colombia*, Santafé de Bogotá, Coediciones Tercer Mundo, Fedesarrollo, Contraloría General de la República.

Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos, (1977), "Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo", Número especial de *Análisis Político*, Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, IEPRI.

Corral, Remando, (1998), "La violencia en Colombia: ¿guerrilleros o narcotraficantes?", en Richard Tovar Cárdenas, compilador, *La problemática de las drogas. Mitos y realidades*, Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Proyecto Enlace, Ministerio de Comunicaciones.

Departamento Nacional de Planeación, (1998), *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores y DNP.

Garay, Luis Jorge, (1998), "Crisis y construcción de sociedad: apuntes sobre el caso de Colombia", en *Globalización y crisis: ¿hegemonía o corresponsabilidad?*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo y Colciencias.

Gobierno Nacional, Consejo Nacional de Estupefacientes, (1998), *Plan Nacional: Una Política Integral de Drogas para la Paz*, Santafé de Bogotá.

Gusfield, Joseph, (1963), *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana, Illinois, University of Illinois Press.

Kalmanovitz, Salomón, (1989), *La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo.

Kopp, Pierre, (1996), "Dinero de la droga y lavado financiero", en *Nueva Sociedad*, N° 145, septiembre-octubre.

Krauthausen, Ciro y Luis Fernando Sarmiento, (1991), *Cocaína & Co.*, Coediciones Tercer Mundo-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Krauhausen, Ciro, (1998), *Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia*, Santafé de Bogotá, Espasa.

Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, (1990), *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Santafé de Bogotá, Coediciones Tercer Mundo-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Molano, Alfredo, (1977), *Rebusque mayor*, Santafé de Bogotá, El Ancora Editores.

Naylor, R.T., (1995), "From Cold War to Crime War: the Search for a New 'National Security Threat'", *Transnational Organized Crime*, Vol. 1, N° 4, Winter, pp. 35-56.

Reyes, Alejandro, (1977), "Compra de tierras por narcotraficantes", en Francisco E. Thoumi, editor,

Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social, Santafé de Bogotá, Ariel Ciencia Política.

_____, (1998), "Propiedad de la tierra y narcotráfico en Colombia", en Álvaro Tirado Mejía, editor, *Nueva historia de Colombia*, Santafé de Bogotá, Planeta.

Sarmiento Palacio, Eduardo, (1989), *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Santafé de Bogotá, Coediciones Tercer Mundo-Ediciones Uniandes.

Silva, Fernando, (1998), "Acciones internacionales para enfrentar el lavado de activos", en Richard Tovar Cárdenas, compilador, *La problemática de las drogas. Mitos y realidades*, Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Proyecto Enlace-Ministerio de Comunicaciones.

Thoumi, Francisco, *Corruption and drug-trafficking: General Considerations and References to Colombia* (inédito).

_____, (1998), "Trayectoria del narcotráfico en Colombia", en Álvaro Tirado Mejía, editor, *Nueva historia de Colombia*, Santafé de Bogotá, Planeta.

_____, (1999), "Las drogas ilegales y relaciones exteriores de Colombia: una visión desde el exterior", en Camacho et. al., *Las drogas: una guerra fallida*, Op. cit.

Tokatlián, Juan, (1977), *En el límite: la (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Santafé de Bogotá, CEREC- NORMA.

_____, (1995), *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Santafé de Bogotá, Coediciones Tercer Mundo - Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.

_____, (1998), "Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia", en *Análisis Político*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, N° 35, septiembre-diciembre.

Las diplomacias por la Paz

Juan Gabriel Tokatlián

Sociólogo. Ph.D. en Relaciones Internacionales de la Universidad Johns Hopkins, EUA.

Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

En Colombia desde hace al menos dos décadas, la diplomacia ha estado vinculada a la paz (y a la guerra). El actual despliegue de la “diplomacia por la paz” del Presidente Andrés Pastrana es una nueva evidencia del íntimo nexo entre política externa y política interna; nexo, que por la prolongación y degradación del conflicto doméstico, en Colombia ha adquirido plena relevancia. Para comprender los alcances y los límites de este nuevo esfuerzo por relacionar diplomacia internacional y paz nacional, es oportuno apreciar en términos teóricos ese vínculo, así como estudiar su expresión en la reciente política exterior colombiana¹.

Sea cual fuere el caso, todos los Estados que viven una guerra doméstica, no importa cuál sea su régimen vigente², invocan la expresión paz, para señalar que sus esfuerzos en el exterior se orientan a concluir su conflicto nacional. A ningún gobierno, en ninguna época, se le ha ocurrido llamar “diplomacia para la guerra” a su política internacional. Colombia no ha sido ni es una excepción.

En esa dirección, resulta fundamental precisar que en este ensayo entiendo por “diplomacia por la paz” el manejo deliberado de las relaciones internacionales de un país con el objeto específico de lograr apoyo externo para la resolución de una guerra interna. Esta definición no pretende plantear que toda diplomacia por la paz deba estar sustentada en lo interno, y orientada en lo externo, a superar un conflicto bélico local mediante el diálogo, la negociación o el acuerdo. Bien puede presentarse el caso de esa diplomacia internamente sustentada y externamente motivada a legitimar un mayor uso de la fuerza por parte del Estado con el fin de derrotar política y/o militarmente a su contrincante armado. Y también puede darse el caso de que dicha diplomacia esté

¹ Un intento en esa dirección, hecho hace una década, aparece en el capítulo sobre *Relaciones exteriores y política interna*, en Tokatlián y Pardo (1988).

² Son escasos los estudios sobre tipo de régimen institucional y violencia política. Un trabajo de Muller y Weede sobre esa relación podría ser interesante para investigar el caso colombiano desde el enfoque de acción racional. Según los autores, “la estructura del régimen complica o facilita el comportamiento de los individuos porque afecta las oportunidades de acción colectiva pacífica y violenta, la probabilidad de éxito que se espera en cada tipo de actuación y los costos esperados en cada caso. Bajo un régimen altamente represivo es probable que las oportunidades para la acción política colectiva de cualquier tipo sean pocas, que la probabilidad de éxito sea insignificante y que los costos sean altos ... Bajo un régimen no represivo, es probable que las oportunidades para la acción política colectiva de cualquier tipo sea alta, que la probabilidad de acción colectiva pacífica sea por lo común más alta que la de la violencia, y que los costos de la acción colectiva pacífica sean mucho más bajos que los de la violencia. Es probable, por lo tanto, que los actores racionales prefieran la acción colectiva pacífica a la violencia. Bajo un régimen semirrepresivo, es probable que existan hasta cierto punto algunas oportunidades para la acción colectiva, que la probabilidad de éxito de la acción colectiva pacífica sea por lo común insignificante y que, por consiguiente, se prefiera la acción violenta”. (Muller y Weede, 1990: 646). La democracia colombiana ha sido denominada con múltiples calificativos, apuntando a su naturaleza defectuosa, inacabada y/o violenta: democracia formal, democracia iliberal, democracia restringida, democracia inconclusa, democracia excluyente, democracia bloqueada, democracia limitada, democracia genocida, democracia eunuca, narcodemocracia, entre otros, han sido los términos usados por estudiosos y observadores del país. ¿Todas estas denominaciones insinúan, implícita o explícitamente, el carácter semirrepresivo del régimen colombiano? ¿Cabe el ejemplo de Colombia en la conclusión a la que arribaron Muller y Weede?

dirigida a conservar un respaldo internacional pasivo a la paz doméstica y a la vez proteger la guerra interna de la influencia de factores externos indeseables.

La primera alternativa de solución de un conflicto mediante el diálogo, la negociación y el acuerdo se denominará *Diplomacia por la paz negociada*. La segunda alternativa de solución mediante la legitimación de un mayor uso de la fuerza estatal con el fin de derrotar política y/o militarmente a su contrincante armado se denominará *Diplomacia por la pacificación forzada*. La tercera alternativa de solución de un conflicto mediante el aislamiento de factores externos se denominará *Diplomacia por la neutralización*.

TEORÍA Y PRÁCTICA

Todas las aproximaciones teóricas a las relaciones internacionales asumen algún nexo entre lo interno y lo externo y, con mayor o menor énfasis, sugieren cierto nivel de interacción entre la estructura doméstica y el sistema mundial. Sin embargo, son muy escasos los estudios donde se detallan las relaciones entre la política internacional y la política nacional (Waltz, 1970; Risse-Kappen, 1995; Gourevitch, 1996; Putnam, 1996; y Evangelista, 1997).

Dado que el ámbito típico de la diplomacia es el de las relaciones y políticas entre distintos estados, y que la consolidación de la paz interna es una responsabilidad fundamentalmente estatal, el realismo clásico (Morgenthau, 1986) y el realismo estructural (Waltz, 1988) pueden ser un punto de partida útil para evaluar el caso colombiano. Mastanduno, Lake e Ikenberry (1989) combinan estas escuelas para explicar el comportamiento interno y externo del Estado³.

Los autores se apoyan en el realismo clásico, según el cual en el sistema internacional, por esencia conflictivo, predomina la competencia por el poder entre los Estados soberanos que actúan de manera racional y unitaria en procura de satisfacer sus respectivos intereses nacionales. Aunque sin desarrollarlo suficientemente, el realismo clásico asume que la naturaleza de la política interna es relevante para entender las posibilidades de éxito de acuerdo con los objetivos internacionales trazados por un Estado. Por otra parte, los autores se sustentan en el realismo estructural, según el cual las actividades de los Estados, como unidades actuantes en el sistema mundial, se explican en el marco de una estructura internacional determinada cuyo principio básico, por no existir una autoridad superior, es la anarquía. En ese sentido, el realismo estructural sitúa el acento en los cambios en el sistema internacional y en su impacto sobre las acciones del Estado.

Mastanduno, Lake e Ikenberry exponen su modelo de la siguiente manera:

- La meta última de todo Estado, sin importar su tamaño, ubicación, naturaleza o capacidad, es la supervivencia.

³ Según estos autores: “*Since states are organizations that participate in both international and domestic political arenas, it is not surprising that the pursuit of goals in one arena influence actions in the other. States may both respond to international events through domestic actions and attempts to solve domestic problems through international actions. This is an observation few analysis would disagree with but one which has yet to be systematically incorporated into general theories of international (domestic) politics*”.

- La meta internacional inmediata de todo Estado central o periférico es la adquisición de poder y riqueza.
- La meta interna inmediata de todo Estado, fuerte o débil, es el control de sus recursos nacionales y la preservación de la legitimidad interna.

Para esos propósitos el Estado puede:

- En el plano interno, movilizar recursos para estimular el crecimiento económico y extraer recursos de la sociedad para obtener mayor poderío. La movilización de recursos implica la creación de mayor riqueza y la inversión en poder a largo plazo, y el consumo de riqueza en el corto plazo.
- En el plano externo, el Estado puede aspirar a conseguir recursos del exterior y a obtener validación internacional. Lo primero significa conseguir bienes materiales, mientras lo segundo implica buscar apoyo político en el extranjero (*Ibíd.*: 461-465).

Los autores sugieren después tres hipótesis fundamentales:

- “Ante el declive de su poderío en el largo plazo, el Estado incrementará la movilización interna”;
- “Al aumentar las amenazas externas de seguridad, el Estado incrementará la extracción interna”; y
- “Al aumentar la inestabilidad política interna, el Estado buscará más extracción y validación externas” (*Ibíd.*: 465-466).

Me sirvo de esta última hipótesis para referirme al caso de Colombia. En efecto, es posible afirmar que desde finales de los setenta, cuando se amplía y acelera la inestabilidad política interna, el Estado colombiano, con gobiernos liberales o conservadores por igual, pretendió obtener mayores recursos económicos así como más respaldo político para hacer frente a la creciente situación de inestabilidad nacional. Un corolario lógico de esta hipótesis es que la extracción y validación externas debían servirle al Estado para: (a) remediar dicha situación; (b) alcanzar una mayor estabilidad institucional; y (c) avanzar en la superación de la guerra interna.

Turbay y la Diplomacia por la pacificación forzada

Durante la gestión del Presidente Julio César Turbay (1978-1982) se emprendió, sin así denominarla, la primera diplomacia por la paz. Para el mandatario liberal, el conflicto armado colombiano se había internacionalizado, ya que actores, variables y fenómenos externos incidían de modo desfavorable sobre la estabilidad institucional de Colombia⁴.

⁴ En su discurso de instalación de la XIU Conferencia de Ejércitos Americanos en Bogotá en 1979, Turbay señaló: *"Hoy ya no es posible trazar una nítida línea divisoria entre la subversión de carácter nativo, a la que ocasionalmente solían acudir quienes se veían marginados de toda opción de poder de sus adversarios, y la acción sedicente de los mercenarios supranacionales, que sólo profesan obediencia a ideologías foráneas"*. (Consigna, 15 de Noviembre de 1979).

En ese momento el contexto interno se definía por la proliferación de insurgencias rurales, por el auge urbano de la guerrilla del M-19, por la instauración del Estatuto de Seguridad Nacional y por la creciente autonomía militar en el manejo de un orden público turbado. Por su parte, el entorno internacional más próximo, la Cuenca del Caribe, estaba definido por una Cuba militante en la defensa y promoción de la revolución armada⁵, por una Nicaragua sandinista⁶, una Granada marxista, un Salvador en rebelión, y por el final del gobierno moderado y demócrata de Jimmy Carter, y el inicio del mandato agresivo y conservador de Ronald Reagan en Estados Unidos.

La coincidencia de un férreo anticomunismo en los gobiernos de Bogotá y Washington y el temor generalizado que generaba en las élites políticas, económicas, y militares colombianas la expansión soviética en el Caribe, se unieron a la sensación de vulnerabilidad del Estado ante los reclamos territoriales nicaragüenses y al apoyo firme (aunque no decisivo) de La Habana a los alzados en armas colombianos (en especial, al M-19 y su frustrada “Invasión del Sur” de 1981). Todos estos elementos conjugados llevaron a Colombia a iniciar una diplomacia dinámica y activa a nivel hemisférico; en particular en la Cuenca del Caribe (Tokatlián y Schubert, 1982). Dinamismo sobresaliente, si lo comparamos con los estándares tradicionales de una política internacional de bajo perfil⁷. Según Malcom Deas:

“Mucha de la vieja diplomacia colombiana era laudablemente correcta y mucha de ella realista, pero en 1982 el país se veía peligrosamente solo. Algo del peligro estaba en Centroamérica, y el reclamo nicaragüense de las islas y cayos era la parte menos importante. Colombia se podía convertir en un blanco de la subversión que se expandía desde Centroamérica. La guerrilla y el ejército observaron los desarrollos en América Central con interés. Una victoria guerrillera en El Salvador indudablemente tendría un efecto poderoso en Colombia: en ese sentido el país era el 'dominó' más grande aunque menos discutido del área” (Deas 1988.12).

La gestión de Turbay en el frente externo se caracterizó por una *Diplomacia para la pacificación forzada* que fusionó confrontación y sumisión: confrontación política contra las contrapartes que pudieran contribuir a incrementar la guerra interna, y sumisión ideológica hacia Estados Unidos, para así asegurar la continuidad de la *manu militari* doméstica contra las guerrillas con la anuencia oficial de Washington; es decir, sin censuras serias provenientes de la Casa Blanca⁸ o del Congreso.

⁵ Cuba, asimismo, presidió el Movimiento No Alineado (NOAL) desde 1979 hasta 1982. Durante su mandato, La Habana intentó, sin éxito, un consenso dentro del Movimiento acerca de la consideración y aceptación de la Unión Soviética como “aliada natural” del NOAL. Yugoslavia, entonces bajo el gobierno de Tito, lideró la tesis, finalmente triunfante, de la equidistancia del Movimiento frente a Moscú y Washington.

⁶ Managua publicó en febrero de 1980 el “Libro Blanco sobre el caso de San Andrés y Providencia” declarando, de manera incompresible, nulo el Tratado Esguerra-Bárcenas que en 1928 había definido los límites entre Nicaragua y Colombia. Bogotá respondió con la edición de su propio “Libro Blanco”.

⁷ De acuerdo a Chernick, (1988) bajo el gobierno del Presidente Turbay, Colombia elevó su postura pro-estadounidense a un alto nivel de visibilidad pública, constituyéndose así, tal vez, en la única excepción a la larga tradición del país de mantener una diplomacia de bajo perfil en sus asuntos internacionales. (Chernick, 1988: 24).

⁸ Si bien a comienzos de su mandato en 1978, Washington criticó al Presidente Turbay porque presuntamente, y de acuerdo a un memorando oficial estadounidense —el Memorando Bourne— allegados a él tenían vínculos con el narcotráfico, muy pronto se superaron los incidentes bilaterales. La firma del Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos en septiembre de 1979, del Tratado Bilateral de Asistencia Legal Mutua en agosto de 1980, del Acuerdo de Cooperación en Materia de Narcóticos de julio-agosto de 1980 y del Acuerdo de Seguridad sobre

Difícil encontrar más iniciativas, acciones, gestos y pronunciamientos dirigidos a la *Diplomacia por la pacificación forzada*. En efecto, la pertinaz obstrucción que haría en 1979 Colombia⁹ a la candidatura de Cuba al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la suspensión de relaciones diplomáticas con ese país en 1981; la decisión de enviar tropas a la fuerza de pacificación del Sinaí en un momento bien complejo del proceso de paz en Medio Oriente, y cuando sólo Fiji había enviado un contingente de hombres¹⁰; la vehemente crítica a la Declaración Franco-Mexicana de 1981 que reconocía al FMLN-FDR como fuerza representativa en el conflicto salvadoreño; la participación, en 1981, en la Operación militar *Ocean Venture* (con tropas de Estados Unidos, la OTAN, Argentina, Venezuela y Uruguay) —operación que se consideró entonces un simulacro de invasión a Granada (finalmente invadida en 1983)— las conversaciones entre militares colombianos y estadounidenses en 1982 sobre la posibilidad de establecer una base especial en la isla de San Andrés; la participación del país en ese mismo año en la denominada Comunidad Democrática Centroamericana encaminada a defender diplomáticamente al gobierno salvadoreño y a atacar al gobierno nicaragüense (junto a Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador y Honduras); son signos inequívocos de ese tipo de diplomacia¹¹.

Durante su período presidencial, Turbay recibió respaldo político¹², militar¹³ y material¹⁴ de Washington; particularmente de la administración Reagan. Colombia no fue objeto de una crítica significativa en materia de derechos humanos¹⁵ por parte de Estados Unidos o de Europa occidental¹⁶. El país siguió recibiendo ayuda federal estadounidense,

Información Militar de diciembre de 1981, consolidaron una relación estrecha entre Washington y Bogotá en el área temática de las drogas ilícitas.

⁹ Obstrucción sugerida por Washington entre mayo y junio a la candidatura cubana propuesta con un año de anterioridad.

¹⁰ En su momento, Lernoux (1982) describió así los acontecimientos: “Como prueba de sus credenciales pro-estadounidenses, la administración Turbay aceptó enviar el pasado otoño, 800 hombres al Sinaí... La decisión no se implementó sin antes existir una sutil ‘torcedura de brazo’... El Departamento de Estado le informó a los colombianos que si no enviaban tropas (al Sinaí), la administración no haría ningún esfuerzo por lograr que el Senado ratificara el tratado (Vázquez-Saccio) —pendiente desde 1972— que cedía la soberanía a Colombia sobre los cayos (Quitasueño, Roncador y Serrana) caribeños en disputa. El tratado se salvó cuando Bogotá anunció su contribución a la fuerza de paz en el Sinaí”. (Lernoux 1982).

¹¹ Véanse, entre otros, Bagley y Tokatlán, (1987) y Nasi, (1989).

¹² Un ejemplo fue la ratificación en julio de 1981 por parte del Congreso estadounidense del Tratado Vázquez-Saccio de 1972, por el cual Estados Unidos reconocía los derechos colombianos sobre los cayos de Quitasueño, Roncador y Serrana.

¹³ Según Bustamante (1988) hasta 1980, “Colombia fue el segundo mayor receptor de ayuda (militar) norteamericana en la región (América Latina)”. (Bustamante 1988: 83)

¹⁴ Por ejemplo, la ayuda brindada por Washington a Colombia para la lucha antidrogas fue muy significativa para ese momento y en comparación con cualquier otro país latinoamericano. Para los años fiscales estadounidenses de 1978 a 1982, la asistencia sumó US\$ 29.013.000 dólares. (Tokatlán, 1990: 371).

¹⁵ Es bueno tener en cuenta que para la época, las dictaduras del Cono Sur y de América Central, mucho más que la violencia en el mundo andino, concitaban el interés y la preocupación de Estados Unidos y de Europa Occidental en cuanto a la situación de los derechos humanos en las Américas. Los casos, por ejemplo, de Chile y El Salvador eran bastante más “visibles” que el caso colombiano.

¹⁶ Conviene recordar que ya desde finales de los setenta, desde el ámbito no estatal y a través de los informes de entidades como Amnistía Internacional, se denunciaba la creciente violación de los derechos humanos en Colombia.

asistencia oficial para el desarrollo de Europa, créditos de la banca privada y multilateral¹⁷ y capital inversionista estadounidense y europeo.

Oficialmente las presiones externas hacia una salida negociada al conflicto interno no parecieron ser tan fuertes y determinantes para alterar el curso de la *Diplomacia por la pacificación forzada colombiana*. Sin embargo, es probable que hacia el final del gobierno de Turbay el mayor costo en términos de aislamiento internacional no haya sido el estado, cada vez más preocupante de violencia política y social en el país, sino la postura del mandatario liberal durante la Guerra de las Malvinas¹⁸.

Betancur y la Diplomacia por la paz negociada

La administración del presidente Belisario Betancur (1982-1986) se distinguió desde su inicio por una *Diplomacia por la paz negociada*. Su política exterior fue un complemento relevante e incluso necesario, aunque insuficiente, a su labor interna a favor del diálogo y de la negociación con la insurgencia. Sin embargo, su política exterior no fue un sustituto a su iniciativa de pacificación nacional ni un instrumento para legitimar su convicción personal o su proyección internacional en materia de paz.

La transformación operada en el frente externo fue rápida e imprevista. La simultaneidad de sus propuestas de amnistía y diálogo en el terreno interno, de búsqueda de la paz en Centroamérica, a través del Grupo de Contadora (Ramírez 1986), de afiliación de Colombia al Movimiento de Países No Alineados (NOAL) (Palacios 1983) y de distanciamiento de Estados Unidos¹⁹ en el campo externo, constituyeron hechos audaces y sin antecedentes.

El nexo entre el conflicto interno y el externo en América Central fue evidente²⁰, pero, a diferencia de la época de Turbay, la motivación principal y el espíritu que animó el

¹⁷ Según un estudio de Bagley, (1985) los desembolsos crediticios del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial a Colombia desde los sesenta y hasta principios de los ochenta fueron superiores, en términos *per capita*, a los otorgados a cualquier otro país latinoamericano.

¹⁸ Analistas extranjeros de la realidad colombiana, como Deas y Chernick, entre muchos otros, coincidieron en este aspecto. Según Deas, (1988) “*la posición internacional de Colombia al finalizar el gobierno del Presidente Turbay era una de peligroso aislamiento*”. Según Chernick, (1988) “*la culminación de la posición pro-Estados Unidos adoptada por Colombia fue su aislamiento*”.

¹⁹ A pocos días de asumir la presidencia, en una entrevista para la revista estadounidense *Newsweek*, Betancur dijo: “*no deseo ser satélite de ninguna superpotencia. Colombia no quiere ser satélite de Estados Unidos*”. (*Newsweek* —edición internacional—, 23 de Agosto de 1982, p. 48). El 19 de noviembre de 1982 cuando sancionó la Ley de Amnistía, Betancur señaló: “*Necesitamos la paz para encontrar la identidad cultural que buscamos... para avanzar en nuestra afirmación nacional... para no ser satélites de ningún poder ni potencia...*”. El 1º de diciembre de 1982 en ocasión de la “Cena de la Paz”, Betancur expresó: “*Me comprometí a realizar una política exterior digna... (que) no esté sujeta a ningún imperialismo*”. (Betancur, 1983: 46-47 y 61).

²⁰ En una conversación que mantuvo con enviados de la publicación londinense *Informe Latinoamericano*, el Presidente Betancur vinculó estrechamente los sucesos en Colombia y América Central. Según el semanario: “Centroamérica, de acuerdo al presidente colombiano, no ofrece un problema distinto al de su país: Aún cuando la región tiene algunos rasgos propios y ningún país centroamericano es igual a otro, Betancur cree que la eliminación de las causas objetivas de la subversión y la negociación con los rebeldes en Centroamérica —como en su país— es la única solución posible”. (*Informe Latinoamericano*, 29 de Julio de 1983, pp. 399-400).

despliegue internacional de Betancur²¹ fue la exploración de la paz negociada en uno y otro escenario y no la contención militar.

Las referencias al vínculo política internacional-conflicto interno fueron contundentes y reiterativas. En un mensaje desde la isla de San Andrés, el 9 de abril de 1983, Betancur afirmó: *“en este vértice colombiano es inevitable ver las uniones inextricables entre la fase interna (que seguimos buscando mediante una amnistía amplia y generosa) y la paz internacional que también buscamos para esta área (Centroamérica) atormentada”* (Betancur s.f.: 86). En su alocución en la Escuela Superior de Guerra el 6 de mayo de 1983, el presidente sostuvo:

“...en ocasiones hemos estado alejados del escenario de decisiones del área del Caribe, que nos es propio y natural...creemos en la indivisibilidad de la paz y somos conscientes de que ella no se logra tan sólo con la acción dentro de las fronteras y casi siempre se pone en peligro fuera de ellas en un mundo profundamente interrelacionado. Buscamos y buscaremos esa paz, la solidaridad y la solución pacífica en cualquier escenario apto para la interrelación entre países y entre seres humanos” (Betancur, 1983: 117).

Adicionalmente, el mandatario conservador fue muy activo en el tema de la deuda externa latinoamericana que se entrelazaba con la búsqueda de un desarrollo económico equilibrado, la superación social de la pobreza y el logro de la estabilidad política e institucional. En esa dirección, propuso para el conjunto de las naciones en vías de desarrollo *“una especie de nuevo Plan Marshall alimentado con ínfimos recursos del armamentismo, del turismo, del comercio mundial, en general”* (Betancur, s.f.: 77).

Ahora bien, la *Diplomacia por la paz negociada* de Betancur no se agotó en la política exterior colombiana hacia América Central. En ocasiones y contextos distintos, otros países fueron referentes importantes de su *diplomacia por la paz*. Por ejemplo, durante la invasión estadounidense a Granada, en octubre de 1983, Colombia medió para permitir la salida del contingente cubano de la isla invadida. Hecho que, entre otros, motivó dos cartas de Fidel Castro a la guerrilla del ELN para que liberara, como en realidad ocurrió, al hermano del presidente, Jaime Betancur, así como un relativo repliegue de Cuba en su respaldo beligerante al M-19²². En octubre de 1983, Betancur intentó un diálogo directo con la dirección del M-19 en Madrid y luego ensayó otro contacto personal con representantes de ese movimiento armado en Ciudad de México, en diciembre de 1984. Finalmente, el Procurador Carlos Jiménez y el Embajador de Colombia en Londres, Bernardo Ramírez, tuvieron otro encuentro fallido con el M-19 en México en marzo de 1985²³.

Sin embargo, las presuntas “carta cubana” y “carta europea” no le sirvieron al gobierno

²¹ De acuerdo a Cepeda, (1985): “el primer efecto de la política exterior de Colombia (durante la administración Betancur) fue el de bloquear la centroamericanización del conflicto colombiano”. (Cepeda 1985: 142).

²² Posiblemente, esto último motivó a que en un reportaje en *Business Week*, Betancur sostuviera que: *“en el pasado existían numerosos documentos sobre la influencia de Cuba en los movimientos guerrilleros. Ahora no creo que exista influencia cubana entre los grupos guerrilleros que operan en Colombia”*. (*Business Week*, 27 de Agosto de 1984, p. 53).

²³ En muchos de estos eventos, Gabriel García Márquez cumplió el papel de un diplomático informal para acercar individuos y conciliar posiciones.

para alcanzar la paz, o para equilibrar la gravitación de Estados Unidos en los asuntos colombianos. El peso específico de Washington en materia de paz y drogas fue creciendo en la medida en que la negociación política se diluía y el poder interno del narcotráfico se reafirmaba. Cuando el Embajador de Estados Unidos, Lewis Tambs adoptó, en 1984, el término “narcoguerrilla”²⁴ para definir una especie de alianza trascendental entre narcotráfico y guerrilla, los límites de la estrategia interna y externa de pacificación del gobierno de Betancur se hicieron visibles. De hecho, la pregunta se hizo inevitable: cuando el gobierno dialogaba con un grupo armado, ¿lo hacía con una insurgencia política o con una agrupación criminal y mafiosa?

No obstante los intentos del gobierno por deslindar la guerrilla del narcotráfico, esto resultó difícil a partir de 1985. El asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara, en 1984 lo llevó a aceptar las presiones de Estados Unidos y a implantar la extradición al año siguiente. La crisis económica empujó a la administración hacia Estados Unidos, ya que Washington fue fundamental para la consecución del crédito Jumbo de US\$1.000 millones en 1985 (Garay, 1991; y Garay, Angula y Cadena, 1994). Por último, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, llevó al presidente a adoptar un lenguaje de “mano dura”, tan afín a los funcionarios estadounidenses.

En efecto, el presidente se refirió al M-19 como un “*movimiento terrorista*”, portador de un “*proyecto terrorista*” y (*por*) un *terrorismo que sobrepasa límites*”. Asimismo, que optó por una conducta caracterizada por “*un crescendo de delirio*”; destacó que “*el narcotráfico, como el terrorismo*” son los

“dos fenómenos más deletéreos de la sociedad contemporánea... Y aunque son dos fenómenos distintos en su género, muchas veces se sobreponen y colaboran, por cruzar en las mismas direcciones el tráfico de estupefacientes y el tráfico de armas... No por azar, pues, se producían declaraciones como la de un terrorista (Iván Marino Ospina del M-19) en México, sobre el Tratado de Extradición (colombo-estadounidense) y sobre la legitimidad de los atentados contra ciudadanos norteamericanos... No por azar, tampoco, terroristas y narcotraficantes coincidieron en los mismos blancos y amenazas sobre la Corte Suprema de Justicia” (Betancur, 1986: 60-62 y 66-70).

Así, al final de su mandato, la *Diplomacia por la paz negociada* de Betancur fue desdibujándose. Sin llegar a adoptar una *Diplomacia por la pacificación forzada*, el gobierno conservador mantuvo una tenue *diplomacia por la paz*; en especial, en América Central. Los esfuerzos externos a favor de la pacificación fueron percibidos con frialdad e incomodidad, mientras sus acciones internas por la paz fueron vistas con desconfianza y menosprecio en Estados Unidos. Sin duda, el comentario que sobre Betancur hizo el

²⁴ Cabe aclarar que antes que el embajador Tambs, el teniente coronel colombiano, Mario López Castaño en un artículo de 1982 en la *Revista de las Fuerzas Armadas* —publicación escasamente estudiada, en general, por los académicos nacionales— analizó el vínculo narcotráfico-guerrilla y llegó a la conclusión a la que posteriormente arribó el funcionario estadounidense. Según el militar, dicho vínculo se produjo alrededor de 1977 con la marihuana, consolidándose desde principios de la década de los ochenta ese lazo a través del negocio de la coca. López Castaño reconoce cómo este lucrativo emporio incide negativamente no sólo sobre el comportamiento revolucionario de la guerrilla, sino también sobre los cuerpos de seguridad del Estado. Para él: “*paradójicamente no puede creerse que el problema del narcotráfico afectaría unilateralmente la integridad de las FARC, las propias tropas corren el mismo peligro... con el grave riesgo de ser objeto de soborno y de los consabidos efectos de esa ilícita actividad*”. (López, 1982).

Secretario de Estado, George P. Shultz en sus memorias es revelador: según Shultz, el mandatario colombiano fue excesivamente “condescendiente” con la guerrilla porque sólo buscaba “ganar el Premio Nobel de la Paz” (Shultz, 1993: 133)²⁵.

El nuevo ímpetu represivo de la posición oficial colombiana frente al narcotráfico, la reducción visible del perfil externo del gobierno, y el endurecimiento de la política militar frente a la guerrilla durante 1985-1986, contaron con el respaldo de Estados Unidos. Washington no puso en duda la legitimidad del gobierno, a pesar de los crecientes signos de crisis institucional; apoyó el ajuste económico del ejecutivo de manera decisiva, contribuyó con mayores recursos para el combate del fenómeno de las drogas y continuó dejando en un lugar marginal la reprobación de la lamentable situación de derechos humanos²⁶. Europa, por su parte, continuó apoyando política, asistencial y económicamente a Colombia²⁷. Sin embargo, las preocupaciones y los reclamos oficiales, de países individuales y de instancias políticas de la Comunidad Europea, en torno al penoso estado de los derechos humanos, se hicieron cada vez más frecuentes.

Así, el legado de la *Diplomacia por la paz negociada* de Betancur resultó ambiguo: su independencia inicial le otorgó credibilidad a su gestión a favor del diálogo, la reconciliación y la paz internas. Sin embargo, la progresiva turbulencia en la Cuenca del Caribe amenazó, a mediados de los ochenta, con “centroamericanizar” el conflicto colombiano. A ello se sumó la implacable “narcotización” de la agenda con Estados Unidos y la gradual relevancia del asunto de los derechos humanos en la relación colombo-europea.

Barco y la Diplomacia por la neutralización

La administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) comenzó su labor internacional desarrollando una *Diplomacia por la neutralización*. Contadora ya se había replegado de América Central, y los propios centroamericanos, con la decisiva influencia de Washington, impulsaron salidas a la crisis subregional. Colombia, ahora miembro del Grupo de Río, (que reunía a los cuatro participantes de Contadora, más los cuatro miembros del grupo de Apoyo), respaldaba los intentos a favor de la paz centroamericana y desligaba su experiencia conflictiva de la de esa zona²⁸. De igual forma, la creación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos se inscribía en el intento por mostrar a la comunidad internacional en general, y a Europa occidental en particular, la voluntad oficial de reconocer la deplorable situación de los derechos

²⁵ Sin embargo, de acuerdo a *Informe Latinoamericano* y con base en información del alto mando militar colombiano y de la inteligencia nacional, “el M-19 y las FARC han estado perdiendo apoyos en Cuba y Nicaragua... (por lo) que la política exterior del Presidente Belisario Betancur ha conseguido minar algunos de los respaldos internacionales de las organizaciones guerrilleras”. (*Informe Latinoamericano*, 3 de Junio de 1983, pp. 244-245).

²⁶ Corresponde recordar que como resultado del acuerdo de cese al fuego y diálogo nacional entre la Comisión de Paz, creada por el gobierno, y las FARC, se fundó la Unión Patriótica (UP). Desde su comienzo, la UP fue sometida a asesinatos y a un verdadero exterminio, en parte a manos de estructuras paramilitares que nacieron de la entraña del mismo Estado y contaron con el beneplácito de militares, políticos y empresarios.

²⁷ El relativamente mayor apoyo europeo a Betancur provino, de algún modo, de los líderes socialistas en el poder en España y Francia.

²⁸ La política de Colombia hacia América Central, en particular en el ámbito de Naciones Unidas, se analiza en Rodríguez (1993).

humanos y de alcanzar su superación mediante la cooperación y no a través de la sanción. Asimismo, la considerable cercanía con Estados Unidos en materia de drogas ilícitas le permitía al gobierno, paradójicamente, preservar una política de relativa divergencia en otras dimensiones políticas de la agenda bilateral²⁹.

Para apreciar *la Diplomacia por la neutralización* de Barco es de especial relevancia comprender el lugar de Cuba en la política exterior colombiana. Su administración preservó los contactos iniciados por Betancur y expandió las buenas relaciones con la isla, a pesar de que los lazos diplomáticos formales estuvieran suspendidos desde 1981. Las convergencias entre Bogotá y La Habana cubrieron varios temas y se manifestaron en distintos escenarios³⁰.

Por ejemplo, para finales de la década, la mínima estabilidad en la Cuenca del Caribe era esencial para ambos países. Así, las respectivas políticas externas propiciaron salidas negociadas a los conflictos de Nicaragua y El Salvador, y expresaron fuertes críticas a la invasión de Panamá por parte de Estados Unidos en 1989. En el marco de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Colombia buscó, absteniéndose o votando en contra de Estados Unidos, evitar una condena política al régimen cubano por la situación de los derechos humanos en la isla. En el contexto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde coincidieron Cuba y Colombia en 1990, ambos países, junto a Yemen y Malasia, configuraron el Grupo de los Cuatro, a través del cual conciliaron posturas comunes frente a la crisis del golfo luego de la invasión de Irak a Kuwait.

La proximidad entre Bogotá y La Habana resultó decisiva para generar dos fenómenos que incidieron en la política nacional e internacional colombiana: facilitó el papel de Cuba como moderador importante en la negociación con un muy debilitado M-19, y contribuyó a que Colombia no fuese duramente criticada en el plano internacional, a pesar de la tremenda situación de los derechos humanos en el país (Tokatlián, 1994).

El diálogo y el acuerdo de paz con el M-19 entre 1989 y 1990, y el hecho de que partidos distintos al liberal y el conservador se presentaran a las elecciones de 1990, después del

²⁹ En efecto, al evaluar una década de los informes anuales del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre las votaciones en Naciones Unidas se detectan hechos interesantes. El propósito de este informe no es calificar o certificar el comportamiento de un país, sino el ofrecer al legislativo un indicador de la actitud diplomática de las naciones para que, a la hora de aprobar el paquete de asistencia externa, los congresistas sepan qué cerca o lejos de Washington en materia de política exterior, están los potenciales receptores de ayuda. Esta práctica existe desde 1985 y cubre las votaciones de las sesiones de la ONU que comienzan en septiembre de cada año. El documento analiza las votaciones totales, así como los votos sobre los 10 o 12 temas prioritarios para Estados Unidos. La administración Betancur afilió al país al NOAL e intentó distanciarse de Estados Unidos. Sin embargo, fue un gobierno bastante pro-Washington en sus votos. En 1985, Colombia coincidió en un 27.9% con Estados Unidos; un porcentaje semejante a San Cristóbal/Nevis y Belice. En cuanto a las votaciones de mayor significación para Estados Unidos, Colombia la acompañó en un 80%; porcentaje similar a República Dominicana y El Salvador. La administración Barco pareció cercana a Washington y distante del NOAL. No obstante, los votos muestran algo distinto. La coincidencia con Estados Unidos en la totalidad de votaciones descendió a 13% en 1989; porcentaje semejante a China y México. En las resoluciones claves de ese año, Bogotá acompañó a Washington en un 50%; porcentaje similar a Argentina y Brasil. La administración Gaviria fue vista como moderada frente a Estados Unidos y los NOAL. En ese sentido, llegó a coincidir en un 25% con Washington en 1993, duplicando los niveles de votación cercana a Estados Unidos del gobierno de Barco. En los asuntos cruciales, Bogotá siguió en un 65% a Washington; porcentaje intermedio entre Betancur y Barco. Véase: US Department of State, (1986-1995).

³⁰ Como consecuencia del mejoramiento de las relaciones entre Colombia y Cuba, los dos países firmaron en Barranquilla el 12 de diciembre de 1988, un Acuerdo de Alcance Parcial por el cual ambas partes buscaban incrementar el intercambio comercial mediante el otorgamiento de preferencias recíprocas. (Londoño, 1989: 320).

asesinato de tres candidatos presidenciales, permitió la preservación de una mínima estabilidad institucional en medio del auge del narcoterrorismo y la guerra sucia. Europa occidental se mostró comprensiva con la delicada situación colombiana en la que el entrecruzamiento de múltiples violencias le daba al país un carácter excepcional: sin tratarse de un régimen autoritario, se producían niveles inadmisibles de violación de los derechos humanos, y sin tener un Estado poderoso y con gran capacidad coactiva, existía una inimaginable violencia no política. La drástica política antidrogas de Barco y la perspectiva benévola de Europa occidental hacia Colombia explican la concesión de las preferencias comerciales europeas en 1990³¹.

Estados Unidos, ante la vigorosa y sostenida lucha antinarcóticos del Presidente Barco, respaldó, de manera decisiva, a Colombia en términos políticos, militares y económicos. En efecto, la realización en 1990 de la primera cumbre presidencial antidrogas en Cartagena, con la presencia de los mandatarios de Estados Unidos, Colombia, “Perú y Bolivia (Tokatlán, 1994); la masiva ayuda estadounidense para el combate de los narcóticos (Tokatlán, 1995), el aumento significativo de la asistencia militar³² y el respaldo vital de Washington para que Bogotá lograra los créditos Concorde (US\$1.000 millones) en 1987 y 1988 y Challenger (US\$1.648 millones) en 1989 y 1990 (Garay 1991), así como la presentación al Congreso estadounidense en 1990 de una Ley de Preferencias Comerciales Andinas (finalmente aprobada en 1991), pusieron en evidencia el compromiso estadounidense con la frágil y erosionada legitimidad institucional de Colombia³³.

A diferencia de la *Diplomacia por la pacificación forzada* de Turbay y la *Diplomacia por la paz negociada* de Betancur, la *Diplomacia por la neutralización* de Barco fue relativamente funcional para alcanzar un compromiso de abandono de armas y reinserción política con el M-19, pero fue muy insuficiente para esbozar el inicio de una paz sólida y persistente en Colombia. Las tres modalidades de *diplomacia por la paz* de estas administraciones sin duda contribuyeron a sostener un Estado precario, política y económicamente hablando, pero fueron definitivamente incapaces de fortalecerlo.

³¹ El relativamente mayor apoyo europeo a Barco provino, de algún modo, de los líderes conservadores en el poder en Gran Bretaña y Alemania.

³² Según Salinas (1997), “Desde 1989 Colombia pasó a ser el mayor receptor de asistencia militar estadounidense en las Américas”.

³³ Las palabras del Presidente George Bush evidenciaban el claro respaldo de Washington a Bogotá durante la parte final de la administración del Presidente Barco, así como el alto valor de Colombia para Estados Unidos en esa coyuntura. En efecto, en ocasión de la alocución nacional más importante de su gestión en materia de drogas, el presidente estadounidense dijo el 5 de Septiembre de 1989: “All of us agree that the gravest domestic threat facing our nation is drugs... Tonight, I am announcing a strategy that reflects the coordinated, cooperative commitment of all Federal agencies... I’m proposing more than double Federal assistance to state and local law enforcement... We need more prisons, more jails, more courts, more prosecutors ... The second element of our strategy looks beyond our borders ... You and I agree with the courageous President of Colombia, Virgilio Barco, who said that if Americans use cocaine, then Americans are paying for murder... We have a responsibility not to leave our brave friends in Colombia to fight alone... Colombia has already arrested suppliers seized tons of cocaine and confiscated palatial homes of drug lords. But Colombia faces a long, uphill battle, so we must be ready to do more... I spoke with President Barco last week, and we hope to meet with the leaders of affected countries in an unprecedented drug summit, all to coordinate an inter-American strategy against the cartels... The third part of our strategy concerns drug treatment... Fourth, we must stop illegal drug use before it starts... These are the most important elements in our strategy to fight drugs... This is the toughest domestic challenge we’ve faced in decades... If we fight this war as a divided nation, then the war is lost. But, if we faced this evil as a nation united, this will be nothing but a handful of useless chemicals. Victory. Victory over drugs is our cause, a just cause, and with your help, we are going to win”. (The New York Times, 6 de Septiembre de 1989). Desde aquel momento, ningún otro presidente colombiano ha recibido ese nivel expreso y público de apoyo.

Gaviria y la Diplomacia por la neutralización

La administración del Presidente Cesar Gaviria (1990-1994) continuó con la *Diplomacia por la neutralización* de su antecesor, aunque en distintos momentos su gobierno pareció oscilar entre una *Diplomacia por la paz negociada* y una *Diplomacia por la pacificación forzada*. De hecho el comienzo de su mandato identificado como el "revolcón", la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y el inicio de negociaciones con las guerrillas del EPL, el PRT y el Quintín Lame, pudieron generar la sensación de que, como complemento necesario de estos hechos internos, Gaviria desarrollaría una *Diplomacia por la paz negociada*. De igual forma, al final de su cuatrienio, cuando se cancelaron los diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (compuesta por las guerrillas de las FARC, el ELN y una disidencia del EPL)³⁴, cuando se lanzó la ofensiva militar contra la insurgencia³⁵ y cuando las diferentes violencias nacionales crecieron hasta índices insospechados, se pudo pensar que el gobierno desplegaría una *Diplomacia por la pacificación forzada*³⁶. Sin embargo, nada de esto ocurrió: Gaviria mantuvo una *Diplomacia por la neutralización* que aunque contó con diferentes momentos, tuvo un contenido invariable³⁷.

La *Diplomacia por la neutralización* de Gaviria se orientó a deslindar el conflicto colombiano de las crisis en la Cuenca del Caribe y a contribuir a la paz en la zona. Así, Colombia, junto con México, Venezuela y España conformaron, bajo el auspicio del Secretario General de la ONU, y con el beneplácito de Estados Unidos, el Grupo de Apoyo al proceso de paz en El Salvador que culminó con un acuerdo definitivo en 1992. En el contexto del "Acuerdo Marco" entre el gobierno de Guatemala y la guerrilla de la UNRG en enero de 1994, las partes solicitaron que Colombia, junto con Estados Unidos, Noruega, España, Venezuela y México se integrara en el "grupo de países amigos" del proceso

³⁴ En 1993 se inició el diálogo entre el gobierno y la CRS que concluyó el 9 de abril de 1994 con un acuerdo final de desmovilización de este grupo armado. En mayo de 1994, el gobierno firmó otros dos acuerdos con las distintas Milicias Urbanas de Medellín, por un lado, y con un frente disidente del EPL.

³⁵ Aunque no fue la expresión usada por el Presidente Gaviria, la noción que prevaleció en la opinión pública acerca de esa ofensiva militar contra los grupos armados fue la de "guerra integral". Por su parte, el Ministro de Defensa, Rafael Pardo, afirmó el 14 de marzo de 1993 que "luego de 18 meses, el gobierno volverá a la mesa de negociaciones con una guerrilla (la CGSB) sustancialmente golpeada por la acción decidida de la fuerza pública". (Pardo 1996: 382).

³⁶ En 1994, el gobierno logró la presidencia para Colombia de los NOAL, algo difícil de obtener si la diplomacia del país hubiese sido vista como beligerante a favor de una salida de fuerza al conflicto armado.

³⁷ Gaviria, como sus antecesores más inmediatos, reconocía el vínculo política internacional-paz nacional. Por ejemplo, el 16 de agosto de 1991, en el marco de la instalación del "II Encuentro por la Paz y la Integración", Gaviria dijo: "No puedo abandonar este tema sin recordar la afirmación de Galán cuando decía que la política internacional debe ser plenamente coherente con los intereses de la paz interna. Es decir, la política internacional debe apoyar y reflejar la búsqueda de soluciones pacíficas, la voluntad de resolver los conflictos mediante el diálogo, el respeto al pluralismo, la defensa de los derechos fundamentales, el compromiso con los valores y principios de la democracia. Es por ello que nuestra política internacional va de la mano con nuestra política interna. La paz no es posible si lo que predicamos adentro lo traicionamos por afuera". (Gaviria, 1992: 272-273). El 20 de julio de 1993, en su informe al Congreso, Gaviria indicó: "la política exterior colombiana también se ha diseñado para promover y recoger los objetivos más relevantes de la política doméstica, como son la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo... la búsqueda de la paz y el fortalecimiento de la democracia participativa. El 'revolcón' en la estrategia internacional del país busca hacer de Colombia un protagonista y un interlocutor de los cambios que están ocurriendo en el mundo y en la región, y no un simple espectador del emergente nuevo orden internacional... La política exterior del gobierno también busca fortalecer la autonomía y el poder negociador del país en el manejo de sus relaciones exteriores, especialmente en los temas más sensibles e incrementar el perfil de Colombia". (Gaviria, 1993: 43-44).

pacificador guatemalteco. El gobierno colombiano, asimismo, buscó en la OEA y la ONU la restitución del poder a Jean Bertrand Aristide, Presidente electo de Haití, derrocado en septiembre de 1991. Finalmente, la reapertura de lazos diplomáticos con Cuba en 1994, terminó consolidando los crecientes vínculos políticos entre Bogotá y La Habana; particularmente en relación con el asunto de la pacificación interna y los derechos humanos.

A su vez, la *Diplomacia por la neutralización* de este gobierno liberal se manifestó en las conversaciones con la guerrilla colombiana. Caracas, Venezuela, en 1991 y Tlaxcala, México, en 1992, fueron dos escenarios para los diálogos con la CGSB. Sin embargo, la administración del Presidente Gaviria no buscó un papel activo, de buenos oficios, de moderación o de mediación de los gobiernos mexicano y venezolano en un proceso que todavía se juzgaba eminentemente colombiano³⁸.

Como sucedió con sus dos antecesores, el final del gobierno Gaviria vivió una “renarcotización” de la agenda externa, después de que Pablo Escobar se fugara de la cárcel y una acelerada inserción negativa en el contexto internacional, debido a la dramática situación de los derechos humanos. Lo primero se expresó de manera notoria en las relaciones colombo-estadounidenses; lo segundo en las relaciones colombo-europeas. Mientras tanto, en el terreno mundial y latinoamericano, el caso colombiano comenzó a ser visto cada vez con más preocupación: los países manifestaban un profundo temor de repetir la experiencia colombiana³⁹.

Si bien el gobierno gozó de respaldo oficial en Estados Unidos⁴⁰ y la Unión Europea, las dudas sobre la verdadera vigencia del Estado de Derecho en Colombia crecían. Y, no obstante seguir contando con el apoyo de los gobiernos de los países más industrializados, la crítica por el estado de los derechos humanos comenzó a manifestarse en el plano

³⁸ En torno a las negociaciones en Caracas y Tlaxcala véanse, García (J 1992) Y Bejarano (1995).

³⁹ Debido a la expansión en el país de organizaciones de traficantes que combinaban gran violencia e *ilicitud* incontrolada, para algunos especialistas Colombia o *colombianización* se volvieron términos para calificar, muy despectivamente, fenómenos criminales. Por ejemplo, una de las mayores autoridades en drogas y terrorismo, Alison Jamieson (1994), describió lo que llamó un proceso de *colombianization* de la mafia italiana. Así, la Camorra, la Cosa Nostra y la Ndrangheta son más sangrientas y asertivas debido a la *colombianización* que las ha comenzado a caracterizar durante finales de los ochenta y principios de los noventa. Para el editor del *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, Graham H. Turbiville, Jr. (1992), países como Uzbekistan, Tajikistan, Kazakhstan, Kyrgystan y Turkmenistan tendían a convertirse en una nueva “Colombia” debido a la producción y procesamiento de drogas en un contexto violento, de inestabilidad política y corrupción rampante. Llamativamente, y con seguridad sin haber leído a Jamieson o Turbiville, el ex Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez, con ocasión del asalto a una cárcel de su país en Noviembre de 1994 por una banda de narcotraficantes expresó: “Bolivia se está colombianizando, y no hay nada más peligroso que la mafia colombiana” (*Semana*, 15 de Noviembre, 1994). Una percepción semejante “narcotizada” del país se desprende de la justificación que hizo el Presidente ruso Boris Yeltsin del uso de la fuerza militar en el caso de Chechnya: “*Such blisters like the Medellin cartel in Colombia... and the military dictatorship in Chechnya do not disappear by themselves... To preserve its sovereignty and integrity the state can and must use the force of power*”. (*The New York Times*, 17 de Febrero de 1995, p. 1). Dos tesis doctorales en Estados Unidos también sugerían una imagen de Colombia como país caótico debido a la consolidación del fenómeno de las drogas. Starbuck (1993), por un lado, comparaba el poderío e influencia de la “narcoinsurgencia” en Colombia con la de Myanmar, un país caracterizado por tener una suerte de “repúblicas independientes” del opio. Robertson (1994), por el otro, definía al régimen colombiano vigente con el nombre de “narcokleftocracia”: la fachada era democrática, aunque el gobierno estaba controlado por traficantes (narcos) y bandoleros (kleftos).

⁴⁰ En el plano financiero, nuevamente Washington fue muy importante para el logro del crédito Hércules de US\$ 1.775 millones de dólares para el período 1991-1994. (Garay, Angulo y Cano, 1994).

gubernamental y de manera más contundente. La *Diplomacia por la neutralización* había evitado una abierta intromisión externa en los asuntos internos de la paz y de la guerra, pero en 1994 los márgenes de maniobra externos del Estado colombiano se reducían seriamente.

Samper y la Diplomacia por la paz negociada

El gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) aspiró a aplicar una activa *Diplomacia para la paz negociada*⁴¹, Durante 1994 y 1995, su “diplomacia por la paz” estuvo más ligada al tema de los derechos humanos que a la de la negociación con la guerrilla. En aras de humanizar el conflicto, el ejecutivo presentó, a la aprobación del Congreso, el Protocolo II de la Convención de Ginebra; creó una comisión mixta de investigación para el esclarecimiento de las masacres de Trujillo; y aceptó la presencia en el país de una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, entre otros. Sin embargo, en el tema de los derechos humanos, como lo señaló Gustavo Gallón (1997: 220-224), pronto pasaría de la cooperación a la vacilación.

En efecto, mientras Colombia establecía instancias, organismos y burocracias dedicadas a la protección interna y a la promoción externa de los derechos humanos, las violaciones crecían y las sanciones no se hacían presentes. Esto fue generando en el exterior la exigencia de acciones concretas para que Colombia tuviera credibilidad en esta materia. Además, la reiteración de que el Estado no promovía como una política pública el irrespeto de los derechos humanos, dejó de ser vista con la relativa comprensión de los ochenta y comenzó a ser la demostración del desmoronamiento estatal.

En la segunda parte de su mandato, la *Diplomacia por la paz negociada* de Samper se orientó hacia el diálogo con la guerrilla. Sin embargo, en la medida en que sus gestos de distensión y reconciliación hacia las FARC crecían, la insurgencia se manifestaba menos interesada en las conversaciones, y en la medida en que buscaba más respaldo externo para promover contactos y acercamientos con las FARC, ésta se mostraban menos motivada a involucrar a la comunidad de naciones⁴². De otra parte, mientras la guerra interna se intensificaba, no era claro si el gobierno apuntaba a abrir un espacio para que los paramilitares se sentaran en una futura mesa de negociación y si las FARC eran una narcoguerrilla con la cual resultaba imposible conversar⁴³. Mientras el gobierno tendía a

⁴¹ En el prólogo de un texto que recoge un balance de su política internacional, el Presidente Samper destacó que “la internacionalización de la búsqueda de la paz es uno de los caminos a los que el gobierno nacional ha recurrido con gran confianza” (Samper, 1998: 18).

⁴² El ELN, sin embargo, se mostró más abierto a la dimensión internacional de los contactos y acercamientos, por lo menos en términos de buenos oficios iniciales, tal como lo corroboró el encuentro de este grupo armado con voceros de la sociedad civil colombiana en Maguncia, Alemania, hacia el final del gobierno Samper.

⁴³ A tal punto viró la postura de Samper que en 1996, desde la presidencia se afirmaba que, “Con el cartel de Cali desarticulado... lo que queda ahora es un número de antiguos dirigentes medios que, en varias regiones, han formalizado alianzas con algunos grupos guerrilleros”. Esto, según el ejecutivo, ha dado lugar a la configuración de la “narcoguerrilla” (Presidencia de la República, 1997:24-25). Ese mismo año en su alocución ante la ONU, el Presidente Samper inició su presentación afirmando: “En Colombia estamos librando, desde hace varios años, una dura batalla contra el narcotráfico... Precisamente, la semana pasada fueron abatidos en el sur del país, por guerrilleros involucrados en la defensa de intereses del narcotráfico, más de cincuenta soldados del ejército colombiano que estaban destruyendo cultivos ilícitos y laboratorios de procesamiento de cocaína en la región selvática” (Samper Pizano, 1996: 5-6).

politizar el estatus del paramilitarismo y a criminalizar el comportamiento de la guerrilla, inadvertidamente definía a Colombia como un fenómeno de zona gris (*Gray Area Phenomenon*), es decir; como una amenaza crítica derivada del hecho de que porciones importantes de su territorio pasan a manos de organizaciones “mitad criminales, mitad políticas” y el gobierno nacional ve erosionada su legitimidad⁴⁴. Ello ubica al país en el centro de un potencial conflicto de baja intensidad.

Paralelamente, en su último año de gobierno, el presidente liberal buscó todos los amigos de la paz que pudo encontrar: Venezuela, México, Cuba, Costa Rica, Guatemala, España, Alemania, entre otros. En el plano retórico, el de las declaraciones formales y genéricas, era fácil acompañar a Colombia. Ahora bien, dado que no era claro si la guerrilla aceptaba a esas contrapartes como referentes para gestiones de buenos oficios, ni era preciso qué rol quería Bogotá que los países amigos cumplieran⁴⁵, el componente internacional para un eventual proceso de paz se tornó ambiguo.

El fracaso de la *Diplomacia por la paz negociada* de Samper no se debió tanto a los vaivenes de Colombia en materia de derechos humanos y a las inconsistencias de la diplomacia oficial hacia los potenciales amigos de la paz, como a que por primera vez en tres décadas de guerra interna, Estados Unidos optó deliberadamente por deslegitimar un gobierno colombiano. El recuerdo y la presencia permanentes de los dineros del narcotráfico en la elección presidencial de Samper facilitó el ejercicio de una diplomacia coercitiva de Washington hacia Bogotá. La estigmatización que de Colombia hicieran funcionarios y legisladores estadounidenses, como una narcodemocracia, la cancelación de la visa de entrada a Samper y a varios civiles y militares colombianos, el lenguaje displicente y agresivo de los diplomáticos de Estados Unidos hacia legisladores, jueces, empresarios, personalidades, policías y militares colombianos, la no certificación plena del país en materia de cooperación antidrogas durante cuatro años, el descrédito de instituciones y funcionarios oficiales de Colombia a los ojos de contrapartes estadounidenses, entre muchos otros gestos y hechos, apuntan a evidenciar que más que un fenómeno personal y circunstancial, el problema de legitimidad en Colombia para Estados Unidos era colectivo y estructural.

El apoyo por vía de la asistencia externa y la provisión de créditos e inversiones se mantuvo, pero en menor envergadura, si se lo compara con otros momentos y si se le contrasta con el dado a otros países de la región durante los noventa⁴⁶. El escaso

⁴⁴ Esta definición es de Peter Lupsha y el fenómeno se debate en Max G. Manwaring (1993).

⁴⁵ Por ejemplo, ¿el gobierno colombiano expresaba, con su intención de tender puentes con la guerrilla, una política aislada y circunstancial del ejecutivo o una política de Estado de carácter estratégico? ¿ese interés por involucrar actores externos estaba dirigido a brindarle oxígeno internacional a una administración fuertemente cuestionada por Estados Unidos o estaba dirigido a presionar a la guerrilla a través de algunos gobiernos? ¿para qué se necesitaban los buenos oficios: para mantener la comunicación entre contrapartes enfrentadas, para abrir espacios a fórmulas potenciales de mediación futura, para debilitar el mensaje de la guerrilla en los sitios donde desplegaba su propia diplomacia contra el Estado colombiano?

⁴⁶ Durante el último año del mandato del Presidente Samper, las compañías petroleras Triton (Estados Unidos), Repsol (España), Lasmco (Inglaterra), Coplex (Australia) y Shell (Inglaterra y Holanda) salieron del país ante los niveles de violencia y el descontrol territorial del Estado. Ahora bien, la positiva o negativa situación externa de un país no se puede evaluar sólo en términos de sus relaciones bilaterales en diferentes momentos históricos con una gran potencia. La preservación del poder en el frente internacional se mide, adicionalmente, en términos relativos a otros pares semejantes. Y en ese sentido el panorama era aún más sombrío. En la asamblea de 1998 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Cartagena, se presentó un trabajo del Banco de Boston en el que se mostró que, entre 1994 y 1997, los

respaldo político de Estados Unidos fue mucho más lejano, mientras en Europa cada vez hubo menos defensores de Colombia en el terreno estatal y en el campo no gubernamental. El deterioro estrepitoso de los derechos humanos empezó a alarmar conjuntamente a la Unión Europea y a Estados Unidos. La situación de corrupción extendida y el encumbramiento de la criminalidad organizada vinculada a las drogas ya no sólo preocupaban a Washington, sino también a varias capitales europeas. Así, la guerra interna terminó intranquilizando a estadounidenses, europeos y latinoamericanos por igual.

Pastrana y la Diplomacia por la paz negociada

El gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) inició su mandato desplegando una *Diplomacia por la paz negociada* de alto perfil. La *Diplomacia por la neutralización* era inaplicable, porque neutralizar la incidencia de factores, actores y variables externas en el enfrentamiento político interno resultaba, en 1998, imposible. En efecto, Colombia no podía contener la internacionalización de su situación conflictiva; a lo sumo podía intentar una internacionalización positiva a favor de la paz en vez de una internacionalización negativa derivada de la guerra. De otra parte, la *Diplomacia por la pacificación forzada* era impracticable porque el Mandato por la Paz de octubre de 1997, y la alta participación electoral para la votación presidencial de junio de 1998, exigían la superación del conflicto por medios pacíficos. La *Diplomacia por la paz negociada* de Pastrana estuvo anunciada en su propuesta de paz del 8 de junio de 1998; en los puntos 6, 10 y 15 de su plan pacificador sostuvo:

“Estimo de la mayor importancia la participación de la comunidad internacional en la totalidad de los estadios del proceso: como facilitadora de las condiciones de pre-negociación, como proponente de fórmulas de entendimiento que impulsen la negociación, como testigo de los compromisos adquiridos, y como instancia de verificación del cumplimiento de los compromisos. No obstante, esa cooperación con la comunidad internacional que debe darse de manera autónoma y soberana, tiene que ser producto del entendimiento entre las partes en conflicto, lo que presupone la clara voluntad de paz, porque sólo las partes en conflicto pueden hacer la paz, no la comunidad internacional.: Como presidente electo, visitaré a los gobernantes de las naciones industrializadas que han manifestado su interés en ayudarnos, especialmente los Estados Unidos, para concretar con ellos la manera como nos colaborarán para iniciar la redención económica y social de las zonas más afectadas por el conflicto... Íntimamente ligado al problema social y de violencia está el asunto de los narcocultivos. Pienso que éstos no se erradicarán ni con fumigaciones ni con actos de fuerza... Los países desarrollados deben ayudarnos a ejecutar una especie de ‘Plan Marshall’ para Colombia, que nos permita desarrollar grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, para ofrecerles a nuestros campesinos alternativas diferentes a los cultivos ilícitos” (Pastrana, 1998: 12-17).

inversionistas extranjeros habían preferido Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela mucho más que Colombia. Ello corroboraba los resultados de una investigación realizada en 1997 por el BID y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas sobre las inversiones mundiales en América Latina (BID/IRELA, 1997), así como los del estudio hecho por la Unión Europea (UE) en 1996 sobre los obstáculos para una mejor relación entre la UE y Colombia. En el ámbito geopolítico, en ese cuatrienio México afianzó su relación especial con Estados Unidos a tal grado que a pesar de ser un gran epicentro del narcotráfico ha sido certificada siempre. Brasil recibió un guiño de apoyo de Washington para su aspiración a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Argentina fue declarado “aliado estratégico no OTAN” de Estados Unidos. Chile se ubicó en primer lugar para una eventual “vía rápida” de negociación comercial y es posible que reciba armamento sofisticado estadounidense al levantarse la Enmienda que lo impedía. Venezuela reforzó su vinculación estratégica con Estados Unidos, siendo Caracas la contraparte andina más significativa para Washington.

En resumen, la estrategia plantea la participación máxima de la comunidad internacional en el eventual proceso de paz⁴⁷ y el concurso activo de la guerrilla en la búsqueda de la cooperación externa. Establece una diplomacia presidencial, con especial énfasis en Estados Unidos, y vincula la paz con las drogas. Finalmente, procura la consecución de recursos masivos del extranjero para atacar las bases sociales y económicas que posibilitan el desarrollo de los narco-cultivos. Aún antes de posesionarse, el mandatario conservador ya ejercía la *diplomacia por la paz* en sus visitas al exterior, y, a partir del 7 de agosto, imprimió mayor ímpetu a la misma. Sin embargo, no es claro si su despliegue está sincronizado con uno semejante por parte de la guerrilla, si Estados Unidos acepta el eslabonamiento temático entre paz y drogas⁴⁸, si esa interdependencia es correcta y conveniente⁴⁹ y si la comunidad de naciones tiene la voluntad y la disponibilidad de contribuir con grandes recursos a un proceso de diálogo y transacción que ha arrancado con varios tropiezos.

El contexto en el que se desarrolla la “diplomacia por la paz” de Pastrana está caracterizado por un oportuno respaldo estadounidense, europeo, latinoamericano y no alineado; respaldo, que aunque explícito, ha sido cauto. De igual forma, la situación actual del país loba llevado a ser percibido como una amenaza regional (e incluso internacional)⁵⁰.

⁴⁷ Si bien es loable el hecho de que la administración busque una participación múltiple y diligente de la comunidad internacional, la falta de precisión y límites a esa solicitud, puede conducir a debilitar más que a fortalecer la posición externa colombiana. Si Bogotá no establece el tipo, alcance y contenido de esa participación se va a encontrar con muchas actitudes como las recientes de Venezuela y Perú; quienes han determinado cómo entienden su papel de “país amigo” del proceso de paz y en qué consisten sus “buenos oficios” para contener la guerra interna colombiana.

⁴⁸ Resulta imperioso dilucidar si el fenómeno de las drogas está o debe estar entrelazado con el asunto de la paz. El eslabonamiento temático (*linkage politics*) no es algo sencillo, ni depende de la sola voluntad de establecerlo ni opera en todo tiempo y de manera semejante. Un caso ilustrativo fue ese mismo tema de las drogas en la política externa de Colombia. Durante la Guerra Fría, el comportamiento del país frente a los narcóticos podía ser temporalmente inconsistente o insuficiente según Estados Unidos. Washington tendió a convivir con eso debido al valor geopolítico del país en un escenario determinado por la competencia irrestricta entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Además, más temprano que tarde, todos los gobiernos nacionales desde la presidencia de Turbay hasta la de Barco, asumían los costos internos de identificarse con Washington en materia de drogas; en particular mediante la extradición. En ese contexto, los gobiernos en Colombia podían hacer un uso relativamente favorable del tema de los narcóticos en el frente exterior. En la pos-Guerra Fría y, en especial desde finales del gobierno del Presidente Gaviria y durante la totalidad del gobierno del Presidente Samper, la capacidad de maniobra externa en términos del tema de las drogas se agotó. Es más, el país comenzó a ser objeto de lo que los especialistas denominan “eslabonamiento inverso”; esto es, las contrapartes empezaron a usar la asistencia, los créditos, el comercio y las finanzas —los mecanismos económicos— para condicionar su apoyo al país y propiciar la adopción de políticas públicas más represivas frente al narcotráfico. ¿Podría ocurrir que, mientras que en Colombia su actual gobierno y sectores sociales diversos, piensan que se puede construir un eslabonamiento temático positivo drogas-paz, distintos actores externos, como el gobierno de Estados Unidos, pretendan instituir un eslabonamiento inverso, de tipo militar, entre narcóticos y pacificación? Sobre la noción de “eslabonamiento inverso” véase, Gaddis (1982),

⁴⁹ Resulta pertinente, en este caso, la aserción de Pérez Llana (1986: 38), según la cual resulta fundamental para un Estado “*neutralizar las interdependencias negativas y optimizar las positivas*”; tarea compleja si se adolece de una perspectiva estratégica sólida. Es probable que se puedan obtener mayores beneficios en una situación de interdependencia si se tiene capacidad y poder de incidencia real sobre un vínculo temático determinado. Es probable que se pueda incurrir en mayores costos en una situación de interdependencia donde se carezca del mínimo control de influencia sobre un vínculo temático dado.

⁵⁰ En el ámbito hemisférico resulta esencial subrayar las transformaciones geopolíticas ocurridas en los últimos tres lustros y el papel de Colombia en ellas. Resulta patente que la geopolítica regional en la década de los noventa vive alteraciones complejas que ubican a Colombia en un sitio de alta vulnerabilidad; lo cual, a su vez, desgasta aún más al Estado colombiano. En ese sentido, se destacan al menos tres fenómenos claves y concurrentes. Primero, parece claro que el área andina viene atravesando una serie de cambios importantes en el marco hemisférico. En los sesenta y parte de los setenta, el Cono Sur fue epicentro de atención y alarma continental en virtud de la proliferación de gobiernos militares

Finalmente, en el momento actual, no es evidente si las contrapartes de Colombia se disponen a participar en forma dinámica por la paz o a intervenir en forma enérgica en la guerra (Tokatlián, 1999)⁵¹.

BALANCE Y SUGERENCIAS

En este trabajo, asumí como punto de partida para discernir la “diplomacia por la paz” colombiana, la noción realista de Mastanduno, Lake e Ikenberry, según la cual la meta última de todo Estado, sin importar su tamaño, ubicación, naturaleza o capacidad, es la supervivencia. Asimismo, utilicé su hipótesis realista según la cual “al aumentar la inestabilidad política interna, el Estado buscará más extracción y validación externas”. Señalé también que el corolario lógico de esa hipótesis es que el funcionamiento exitoso

autoritarios, de las ambiciones expansionistas de la mayoría de ellos, y de la brutal violación de los derechos humanos en esa zona. Desde finales de los setenta y durante los ochenta, Centroamérica y el Caribe fueron referentes de interés y preocupación continental debido al crecimiento de movimientos revolucionarios, a la expansión de las distintas guerras de baja intensidad auspiciadas por Washington, y a la extendida violación de los derechos humanos en el área. En los noventa, la subregión andina se ha constituido en el mayor foco de inestabilidad continental: Se produjo el autogolpe del Presidente Fujimori en Perú, la caída constitucional del Presidente Pérez en Venezuela, la salida política del Presidente Bucaram en Ecuador y el cuasi-desplome del Presidente Samper en Colombia. El mayor enfrentamiento limítrofe del hemisferio se originó entre Ecuador y Perú y una de las fronteras más tensas en el continente en la actualidad es la de Colombia y Venezuela. A su vez, esta es la zona en la que, en comparación con otras subregiones, se violan más sistemáticamente los derechos humanos; siendo Colombia el caso más espeluznante y Perú un caso dramático. De manera concomitante, los Andes concentran la producción de coca del continente, y las cinco naciones (junto con México) son actores centrales en el negocio ilícito de las drogas. Asimismo, en esta subregión en conjunto se ubican los países (entre los que se destacan Bolivia, Colombia y Venezuela) con mayor nivel de corrupción. Adicionalmente, es la zona donde los militares, en el escenario de la pos-Guerra Fría, menos se han replegado en términos de su incidencia política y su gravitación corporativa como lo evidencian, en particular, los ejemplos de Venezuela, Perú, Colombia y Ecuador. Es, paralelamente, el área en que varias naciones han efectuado el ajuste económico y la reforma estructural más tardíos y menos profundos (en especial en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) en contraste con otras subregiones del hemisferio. Por último, es una zona con altos grados de degradación ambiental; en especial en cuanto al espacio amazónico que comparten las naciones andinas (junto con Brasil). Por lo tanto, más allá de lo que suceda individualmente en Colombia el país resulta en la actualidad más “visible” porque la subregión de la que hace parte es una área de inquietud continental. Segundo, resulta evidente en la década del noventa que Colombia aún se percibe a sí misma como en las décadas de los sesenta, de los setenta y parte de los ochenta, cuando el país era un reconocido aliado de Estados Unidos, cuando era identificado por Latinoamérica y por extensos segmentos de la comunidad internacional como un luchador heroico en el combate a las drogas ilegales, cuando era referente democrático para sus vecinos en particular y para Sudamérica en general, cuando ayudaba a las alternativas negociadas en Centroamérica y el Caribe, cuando sus índices de corrupción y violación de los derechos humanos eran inferiores a los promedios del hemisferio. Sin embargo, para sus pares más inmediatos, y aún para los distantes en Latinoamérica, Colombia se ha transformado en los noventa en exportador de inseguridad, fuente de ingobernabilidad y eventual peligro. El panorama es dramático: desplazados, paramilitares y guerrilleros colombianos en Panamá, insurgentes y narcotraficantes nacionales cruzando y afectando la frontera con Venezuela, utilización del territorio ecuatoriano como santuario temporal para la insurgencia armada y espacio de expansión de los paramilitares, narcotraficantes y guerrilleros en contubernio con sus contrapartes peruanas en los espacios limítrofes, etc. Inclusive para Brasil el caso colombiano parece resultar cada día más preocupante. En síntesis, Colombia se ha ido convirtiendo en un problema ya no sólo para Estados Unidos, sino también para las naciones que la circundan. De hecho, desde Canadá hasta Argentina, hoy el caso colombiano es visto con mucha preocupación y sentido de urgencia. Tercero, en este contexto, el papel de Estados Unidos, en cuanto al balance geopolítico zonal, es crítico. Es notorio, en esa dirección, un giro significativo por parte de Washington. En los casos de Nicaragua, Venezuela y Panamá, fundamentales para los intereses nacionales de Colombia, hasta la década de los ochenta el gobierno de Estados Unidos se mostró muy cercano a Bogotá. En los noventa. Estados Unidos ha fortalecido sus vínculos con Venezuela, Panamá y Nicaragua, generando, sin duda, un desequilibrio político-militar en desmedro de Colombia. Véase, Tokatlián (1997-1998).

⁵¹ La idea, de cuño estadounidense, de que el futuro de Colombia afecta la seguridad hemisférica y regional ha ganado credibilidad en las Américas, pero carece por el momento de legitimidad en términos de un consenso notorio acerca de cómo y cuándo abordarlo como tal.

de la extracción y validación externas deben servirle al Estado para: (a) remediar la situación; (b) alcanzar una mayor estabilidad institucional; y (c) avanzar en la superación de la guerra interna. No de otra manera puede interpretarse la hipótesis de Mastanduno, Lake e Ikenberry, pues no sería realista suponer que la perpetuación de una situación de inestabilidad pueda conducir a afirmar, en el largo plazo, la supervivencia del Estado.

En este sentido, se puede establecer que el Estado colombiano fue relativamente exitoso en términos de la extracción de recursos y la validación política externas para afianzar su supervivencia. Durante dos décadas, gobiernos liberales y conservadores por igual, desplegaron distintas modalidades de “diplomacia por la paz”, con resultados, que aunque incompletos, resultaron funcionales al propósito de preservar el poder interno y el reconocimiento del Estado colombiano. Sin embargo, la situación originaria, es decir, la inestabilidad nacional no se superó. Por el contrario, el menoscabo del orden público se hizo más patente, y la guerra interna se agudizó. Las distintas administraciones obtuvieron logros o fracasos parciales en términos del nexo política interna-política externa, pero el país sufrió la más contundente exacerbación de sus diferentes violencias. De esta forma, si bien de cara a la comunidad internacional el Estado colombiano pudo preservar una frágil legitimidad, a nivel interno, no obstante la expedición de la Constitución en 1991, no pudo conseguir ninguna.

La esencia del fracaso de la “diplomacia por la paz” —que se malogró por resultar incapaz de aportar elementos para la superación de la guerra— obedeció a dos factores primordiales. Primero, el Estado no respondió a la exigencia de un cambio substantivo como pilar fundamental de su labor externa (e interna) en favor de la paz. Hacer la paz manteniendo inalteradas las condiciones socio-políticas y sin redistribuir el poder económico ha sido una ilusión perjudicial y costosa. La diplomacia siempre reflejó el rechazo de las élites dirigentes a compartir el poder o a replantear las reglas de juego del sistema. La política exterior a favor de la pacificación interna pareció orientarse a demostrar que en el caso colombiano un ajuste era suficiente para mejorar el régimen. Sin embargo, los interlocutores extranjeros más relevantes consideran que el sistema colombiano requiere un replanteamiento integral. Así, la brecha entre la auto-percepción de Colombia y la de la comunidad internacional, en relación con las exigencias de la paz, se hace más profunda. De otra parte, mientras se reducen los espacios e instrumentos para que el Estado encauce la contribución internacional hacia el proceso de paz, la influencia de fenómenos y fuerzas externas en el conflicto armado nacional se hace más notoria. A pesar de su “diplomacia por la paz”, el Estado colombiano ha ido perdiendo autonomía en el campo internacional y en el manejo de las variables internas que intervienen en la guerra.

El segundo elemento generador del fracaso de las “diplomacias por la paz” obedeció a que las políticas internacionales vinculadas a la paz fueron más el reflejo de diplomacias gubernamentales que el producto de una estrategia de Estado en el campo mundial. Prevalcieron las contramarchas, los virajes y las inconsistencias, así como los manejos aislados, individuales y caprichosos en vez del despliegue de una política coherente, sustentada en un consenso sólido y capaz de incorporar todos los intereses nacionales. Si bien no es sensato asumir la existencia de un Estado monolítico que se exprese con una sola voz en todos los temas y ámbitos, sí resulta insostenible y contraproducente la multiplicación de voces en un asunto tan vital para la seguridad y el bienestar nacionales como la paz. Los tres modelos de “diplomacia por la paz” demuestran que antes de existir

una política global para superar el conflicto armado, sólo existieron iniciativas para la supervivencia del Estado. Esto, no obstante ser necesario desde un punto de vista realista, es insuficiente para afirmar la continuidad estatal en el largo plazo y para obtener una verdadera pacificación interna. ¿Qué hacer en el futuro para que la nación se beneficie de una “diplomacia por la paz” coherente y cuyo objeto específico sea realmente lograr apoyo externo para la resolución de la guerra interna? Propongo dos tipos de ideas: una orientada a diseñar una nueva diplomacia estatal a favor de la paz, y otra destinada a crear una diplomacia ciudadana por la paz. Para la primera, sugiero lo siguiente:

- Crear un consenso nacional sobre la política exterior colombiana. Este consenso debe incorporar fuerzas y actores políticos, sociales, culturales, regionales y económicos desarmados. Esta es la condición inicial para establecer los parámetros y las prácticas de una “diplomacia por la paz” distinta a la implementada en las últimas dos décadas. Para ello es imprescindible romper definitiva y categóricamente con el bipartidismo ideológico y burocrático que define el diseño y la ejecución de la política internacional de Colombia.
- Establecer un compromiso mínimo alrededor de tres principios medulares de la “diplomacia por la paz” que podrían ser: la construcción de una democracia⁵² con menos calificativos y más contenido; la promoción del cambio como guía del comportamiento internacional del país, y la confirmación de que Colombia no es, ni será, una amenaza para ninguna nación, vecina o distante.
- Considerar la política internacional de Colombia como una dimensión de gran utilidad para avanzar en el tratamiento de la agenda de negociación gobierno-guerrilla. La necesidad de contar con una política externa autónoma es aceptada por todo el espectro político, armado y no armado. La necesidad de contar con una política exterior de cooperación es aceptada por el Estado y la guerrilla. Es indispensable entonces comprometer al establecimiento, a las fuerzas armadas y a la insurgencia en una diplomacia convergente que salvaguarde la defensa nacional, la independencia política y la integridad territorial de Colombia.
- Asegurar que Colombia pueda alcanzar un asiento rotatorio, no permanente, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En los años que se avecinan, es muy posible que el caso colombiano llegue a la ONU. No es descartable que de agravarse la situación doméstica, la guerra interna sea tratada en el Consejo de Seguridad de esa organización. Ello podría facilitar la adopción de medidas de fuerza, unilaterales o colectivas, frente al país. Bogotá deberá buscar estar presente en esa instancia clave en un futuro cercano. Lo mejor sería combinar el acceso al Consejo con un impulso sostenido a la negociación con la insurgencia. Eso podría darle más ímpetu a la paz y menos espacio a las tentaciones intervencionistas de algunos sectores de línea dura en Washington y en los países vecinos.
- Precisar un área temática en la que el país demuestre que la transformación operada en la nueva “diplomacia por la paz” es seria. Por ejemplo, en el tópico de los derechos humanos, Colombia debería modificar sus posturas (en los votos en los foros multilaterales), sus conductas (en la dirección de adoptar y aplicar las recomendaciones de instancias como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU) y sus tácticas (en el sentido de no confundir que el deber del Estado es proteger a los damnificados de las violaciones y no a los victimarios).

⁵² El supuesto que guía el establecimiento de este principio en el plano internacional, es semejante al que motiva a Palacios a plantear la necesidad de “dos modelos para la paz” en el campo interno: para él “el principal problema político de Colombia no es encontrar la paz sino construir la democracia. El conflicto armado es un síntoma, entre muchos otros, de la carencia de una institucionalidad democrática”. (Palacios, 1999, y en este volumen).

- Determinar que el apoyo externo a cualquier proceso de diálogo estará, inicialmente, limitado a los buenos oficios. En ese sentido, puede solicitarse a un conjunto de países y organismos el envío de una “Comisión de Investigación” dirigida a dar luces sobre la naturaleza del conflicto y a producir un diagnóstico que, eventualmente, aporte a la resolución de la disputa armada. Las fases posteriores de una participación externa en la pacificación del país deben avanzar de común acuerdo con la guerrilla y el amplio respaldo de la sociedad. Gobierno y guerrilla no pueden reproducir en el ámbito externo, lo que el Estado ha venido haciendo por años a través de una diplomacia refractaria a la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Respecto a la segunda idea, es decir, a la creación de una diplomacia ciudadana por la paz, asumo conceptualmente la noción de diplomacia ciudadana definida por Cathryn Thorup, según la cual ésta comprende:

“las acciones de los ciudadanos-y de los grupos no gubernamentales que ellos forman-de un país respecto de terceros países. Implica la usurpación de papeles considerados de dominio exclusivo de los actores gubernamentales. En contraste con los grupos domésticos de interés político, que tradicionalmente actúan dentro de un escenario nacional específico, la diplomacia ciudadana se da en la arena exterior o trasnacional” (Thorup, 1995: 156).

Los componentes principales de esta diplomacia podrían ser:

- Plantear desde los medios, la academia, las iglesias, los gremios y otras instancias, la importancia de que las organizaciones no gubernamentales colombianas se proyecten de modo más decidido en el terreno internacional. El denominador común de este esfuerzo debería ser el ofrecer la mayor y más veraz información sobre el país. Empresarios, especialistas, defensores de derechos humanos, políticos, podrían, desde sus distintas perspectivas, brindar al exterior la certeza de que pretenden y defienden la democracia, la paz y el cambio. Deben evitarse las agendas dobles, como aquellas desplegadas por los distintos gremios durante el gobierno de Samper, que pedían a Washington la des certificación del presidente y la certificación de sus negocios.
- Constituir nuevas instancias informales, pero activas, en las que personas provenientes de distintas organizaciones no gubernamentales, mancomunen un trabajo conjunto y semejante en el plano externo. El propósito esencial podría ser el constituir “misiones por la paz” a distintos sitios en el exterior, explicando con la mayor objetividad e imparcialidad el conflicto colombiano y buscando el compromiso de contrapartes ciudadanas a favor de la paz en el país. En muchos casos, esa diplomacia ciudadana no pasa por las grandes capitales, sino por ciudades donde existen muchos colombianos, o personas interesadas en Colombia, por los negocios que desde allí se llevan a cabo con el país, o individuos motivados por el logro de la paz y la defensa de los derechos humanos.
- Evitar convertir esta modalidad de diplomacia en la representación de la sociedad civil en el extranjero y en el mecanismo para concretar acuerdos no vinculantes con voceros de la guerrilla y a espaldas del Estado colombiano. La diplomacia ciudadana no es una trampa para favorecer ciertos intereses privados en desmedro de los intereses nacionales.
- Movilizar personalidades destacadas en las artes, la cultura, la ciencia, la educación y las humanidades en esta tarea ciudadana externa. El mensaje debe repetirse una y otra vez: la búsqueda de la paz es genuina y decidida. Estas personas reconocidas en el exterior deberían ser útiles para traer más individuos, grupos y organizaciones a observar, escribir y

a estudiar en profundidad la realidad contemporánea del país. Colombia corre el riesgo de ser abandonada como objeto de interés e investigación. Esto ya está ocurriendo si se observa el descenso relativo, en comparación con países similares en importancia en Latinoamérica, de tesis doctorales en ciencias sociales en Estados Unidos sobre Colombia.

- Precisar que la acción central de esta diplomacia es la defensa de los derechos humanos. Las ONG's que trabajan este tema enfocan, con razón, sus denuncias contra el Estado que no defiende los derechos fundamentales. Sin embargo, en un espectro más amplio, una organización informal que aglutine distintas voces —incluida la de miembros de ONG's comprometidas con la promoción de los derechos humanos— puede tratar este tema con una perspectiva equidistante y, a la vez, crítica frente a todos los actores armados.
- Constituir un “fondo para la paz” entre las diversas iniciativas no estatales (como por ejemplo, el Mandato por la Paz, Redepaz, Destino Colombia, Comisión de Conciliación Nacional, Asamblea por la Paz, etc.) que se han configurado en torno al tema y estructurar una única organización a los fines de emprender una diplomacia ciudadana dinámica a favor de la pacificación en el exterior.

Colombia aún puede evitar la catástrofe de un conflicto armado expansivo. Si bien la política externa no puede lograr lo que la política interna es incapaz de materializar, una reformulada “diplomacia por la paz” y una acción diplomática estatal y ciudadana coherente y madura sin duda pueden ayudar al avance de la democracia y a la superación de la guerra.

BIBLIOGRAFÍA

Bagley, Bruce M., (1985), “Aid Effectiveness in Colombia”. Washington D.C.: Mimeo, The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.

_____ y Juan G. Tokatlián, (1987), “La política exterior de Colombia durante la década de los 80: Los límites de un poder regional”. En: Mónica Hirst (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Bejarano, Jesús Antonio, (1995), *Una agenda para la paz*, Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Betancur, Belisario, (s.f.) *Nuestra patria es América*, Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional.

_____, (1983), *Una sola paz*, Bogotá: Imprenta Nacional.

_____, (1986), *El compromiso de la paz*, Bogotá: Departamento Editorial del Banco de la República.

BID/IRELA, (1997), *Foreign Investment in Latin America*. Madrid: IRELA.

Business Week, 27 de Agosto de 1984, p. 53.

Bustamante, Fernando, (1988), “El desarrollo institucional de las fuerzas armadas de Colombia y Ecuador”, En: Augusto Varas (coord.), *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Cepeda, U. Fernando, (1985), "Contadora: El proceso de paz en Colombia y Centroamérica". En: Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo García-Peña, *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: CEI, Universidad de los Andes/Editorial Oveja Negra.

Consigna, 15 de Noviembre de 1979.

Chernick, Marc W., (1988), "La política exterior de Colombia y su impacto sobre el proceso de paz y reconciliación nacional (1982- 1986)". En: *Documentos Ocasionales CEI*, N° 5, Septiembre-Octubre 1988.

Deas, Malcolm, (1988), "El proceso de paz colombiano, 1982-1985 y sus implicaciones para Centroamérica". En: *Documentos Ocasionales CEI*, No. 5, Septiembre-Octubre 1988.

Evangelista, Matthew, (1997), "Domestic Structure and International Change". En: Michael Doyle y G. John Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.

Gaddis, John Lewis, (1982), *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press.

Gallón, Gustavo, (1997), "Diplomacia y derechos humanos: Entre la inserción y el aislamiento", En: Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (coords.), *Colombia: Entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*. Santafé de Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional/Siglo del Hombre Editores.

Garay S., Luis Jorge, (1991), *Colombia y la crisis de la deuda*. Santafé de Bogotá: CINEP.

Garay S., Luis Jorge, Alfredo Angulo Sanabria y Claudia Cadena Silva, (1994), *Cultura de negociación: la experiencia de la deuda externa*. Santafé de Bogotá: CEREC/FESCOL.

García D., Ricardo, (1992), *De la Uribe a Tlaxcala*, Santafé de Bogotá: CINEP.

Gaviria, César, (1992), *Política internacional: Discursos*, Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional.

_____, (1993), *Informe al Congreso*, Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional.

Gourevitch, Peter, (1996), "La 'segunda imagen invertida': Orígenes internacionales de las políticas domésticas". En: *Zona Abierta*, N° 74, 1996.

Informe Latinoamericano, 29 de Julio de 1983.

_____, 3 de Junio de 1983.

Jamieson, Alison, (1994), "Mafia and Institutional Power in Italy". En: *International Relations*, Vol. XII, No. 1, Abril 1994.

Lernoux, Penny, (1982), "Colombia's Future Up for Grabs". En: *The Nation*, 24 de Abril de 1982.

Londoño P, Julio, (1989), *Memoria al Congreso Nacional, 1988- 1989*, Bogotá: Imprenta Nacional.

López C., Mario, (1982), "Vínculos de las FARC con el narcotráfico", en *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 105.

Manwaring, Max G. (ed.), (1993), *Gray Area Phenomena. Confronting the New World Disorder*, Boulder: Westview Press.

Mastanduno, Michael, David A. Lake y G. John Ikenberry, (1989), "Towards a Realist Theory of State Action", en *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4, 1989.

Morgenthau, Hans J., (1986), *Política entre naciones. La lucha por el poder y La paz*, Buenos aires: GEL.

Muller, Edward N. y Erick Weede, (1990), "Cross-National Variations in Political Violence: A Rational Action Approach". En: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 34, No. 4, 1990.

Nasi, Carlo, (1989), "La política internacional de Colombia hacia Cuba y Nicaragua durante el gobierno del Presidente Julio César Turbay Ayala". En: *Documentos Ocasionales CEI*, No. 9, Mayo-Junio 1989.

Newsweek (edición internacional), 23 de Agosto de 1982.

Palacios, Marco (comp.) (1983), *Colombia no alineada*, Bogotá: Banco Popular.

_____, (1999), "Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas", en Francisco Leal Buitrago (ed.) *Los laberintos de la guerra: Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Santafé de Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes/Tercer Mundo Editores.

Pardo R., Rafael, (1996), *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Santafé de Bogotá: CEREC/Editorial Norma.

Pastrana, Andrés, (1988), "Una política de paz para el cambio". Santafé de Bogotá: Mimeo. 8 de Junio de 1998

Pérez U., Carlos, (1986), "Relaciones internacionales y transición política" En: *Estudios Internacionales*, Año XIX, No. 73, Enero-Marzo 1986.

Presidencia de la República, (1997), *La lucha contra las drogas ilícitas. 1996, un año de grandes progresos*, Santafé de Bogotá: Presidencia de la República.

Putnam, Robert D., (1996), "Diplomacia y política nacional: La lógica de los juegos de doble nivel", en *Zona Abierta*, No. 74.

Ramírez O., Augusto Ramírez, (1986), *Contadora: Pedagogía para la paz y la democracia*, Bogotá: Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Risse- Kappen, Thomas (ed.), (1995), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Robertson, John M., (1994), *Nationalism, Revolution and Narcotics Trafficking in Latin America (Colombia, Peru, Cuba)*. Disertación de Ph.D., University of Virginia.

Rodríguez G., Juan Camilo, (1993), *Liderazgo y autonomía: Colombia en el consejo de seguridad de las Naciones Unidas, 1989-1990*. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Salinas, Carlos M, (1997), "Colombia". En: *Foreign Policy In Focus*, Vol. 2, N° 49, Noviembre 1997.

Samper P., Ernesto, (1996), "Hacia un agenda mundial contra las drogas", New York: Mimeo, 23 de Septiembre de 1996.

_____, (1998), *Escritos. Política internacional, 1994-1998*. Santafé de Bogotá: Renacimiento S.A.

Semana, 15 de Noviembre, 1994.

Shultz, George P., (1993), *Turmoil and Triumph*. New York: MacMillan Publishing Co.

Starbuck, William c., (1993), *Narcotics Trafficking as Narco-Insurgency in Colombia and Myanmar; A Comparative Analysis*. Disertación de Ph.D., University of Southern California.

Tokatlián, Juan G. y Klaus Schubert (eds.), (1982), *Relaciones internacionales en la cuenca del Caribe y la política de Colombia*, Bogotá: FESCOL/Cámara de Comercio de Bogotá.

Tokatlián, Juan G. y Rodrigo Pardo, (1988), *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Ediciones Uniandes/Tercer Mundo Editores.

Tokatlián, Juan G., (1990), "La política exterior de Colombia hacia Estados Unidos, 1978-1990: El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washington". En: Carlos G. Arrieta, Luis J. Orjuela, Eduardo Sarmiento P. y Juan G. Tokatlián, *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes/Tercer Mundo Editores.

_____, (1994), "La política exterior del gobierno del presidente Virgilio Barco: En busca de la autonomía perdida". En: Malcolm Deas y Carlos Ossa (coords.), *El gobierno Barco: Política, economía y desarrollo social, 1986-1990*. Santafé de Bogotá.

_____, (1995), *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Santafé de Bogotá: CEI, Universidad de los Andes/Tercer Mundo Editores.

_____, (1997-1998), "As problemáticas relações entre Colômbia e EUA". En: *Política Externa*, Va. 6, No. 3, Diciembre-Febrero, 1997-1998.

_____, (1999), "Acerca de la dimensión internacional de la guerra y de la paz en Colombia: Conjeturas sobre un futuro incierto". En: Francisco Leal Buitrago (ed.), *Los laberintos de la guerra: Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Santafé de Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes/Tercer Mundo Editores.

The New York Times, 17 de Febrero de 1995.

_____, 6 de Septiembre de 1989.

Thorup, Cathryn L., (1995), "Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones trasfronterizas en América del norte: Nuevos diseños organizativos". En: *Foro Internacional*, Vol. XXXV, No. 2, Abril-Junio 1995.

Turbiville, Graham H., Jr., (1992), "Narcotics Trafficking in Central Asia: A New Colombia". En: *Military Review*, Vol. LXXII, No. 12, Diciembre 1992.

US Department of State, (1986-1995); *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations*. Washington D.C.: US Government Printing Office.

Waltz, Kenneth N., (1970), *El hombre, el Estado y la guerra*, Buenos Aires: Editorial Nova.

_____, (1988), *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: GEL.

La solución política al conflicto armado 1982-1997¹

Marco Palacios Rozo

Abogado. Ph.D. en Historia de la Universidad de Oxford, GB.

Profesor de El Colegio de México.

Desde 1982 hasta la fecha, la paz ha sido ligada, explícita o implícitamente, a la idea de la democratización. Es decir, a la idea de que la sociedad colombiana debe abocar un conjunto de fases sucesivas que culmine en una realización razonable de los postulados democráticos consagrados en la Constitución y las leyes. En este ensayo trataremos de mostrar, con ejemplos de los procesos de paz, la inmensa distancia interpuesta entre la idea de democratización y la práctica. Partimos de este supuesto: el principal problema del país no es encontrar solución política al conflicto armado sino construir la democracia.

Entendemos por conflicto armado la lucha insurreccional llevada a cabo por organizaciones guerrilleras con el propósito de transformar revolucionariamente el orden social y el Estado que lo protege, y la respuesta estatal y paramilitar. Esta lucha no se libra exclusivamente en el plano de las armas. Los contendientes emplean tácticas y estrategias económicas, sociales, políticas y psicológicas. Aunque su núcleo ha debido ser la confrontación de organizaciones guerrilleras y Fuerzas Armadas, lo cierto es que han aparecido los paramilitares y la población civil es la víctima, sufriendo intimidación, evicción de sus heredades y vecindarios, secuestro, tortura, desaparición forzada, asesinato (en diversas formas, incluidas las masacres y los ajusticiamientos extrajudiciales).

Coincidimos con los diagnósticos que definen el conflicto armado colombiano como un problema interno y en cierto sentido, insular. Las influencias de actores internacionales (Cuba, o la URSS cuando existía) han sido bastante débiles y circunstanciales. Eso quiere decir que las guerrillas son organizacionalmente autárquicas. Las presiones internacionales resultan irrelevantes.

Los orígenes del conflicto armado suelen llevarse hasta la época de *La Violencia*, 1946-1964, puesto que el ELN y las FARC surgieron a mediados de la década de 1960, y en 1967 el EPL se apunta a la continuidad del fenómeno. Poniendo en duda esta continuidad, proponemos tres factores que en la década de 1980 incidieron en producir una clara ruptura en la trayectoria de la violencia política: los procesos de paz que se iniciaron en 1982; la irrupción masiva del narcotráfico en el mundo rural y político; y el fin de la guerra fría con el colapso de la Unión Soviética. La historia del conflicto armado tiene un antes y un después de esa década.

El ensayo está dividido en cuatro partes. En la primera ofrecemos un resumen de los orígenes y desarrollos de las FARC y del ELN hasta 1984. En la segunda, enfocamos los contextos domésticos e internacionales de las iniciativas presidenciales de paz y hacemos una presentación somera de los acuerdos de desmovilización de varias

¹ Debo agradecer las observaciones y críticas a una versión anterior de este documento por parte de Francisco Leal, Álvaro Camacho, Juan Tokatlián, Alejandro Reyes, Malcolm Deas, Carlos Marulanda, Carlos Miguel Ortiz, Aura María Puyana, Herbert Braun, Jan Egeland, Mari Moysted, José Luis Reyna, Mónica Serrano, Guillermo Hoyos y Pablo de Greiff.

organizaciones guerrilleras entre 1990 y 1994, coetáneos con el colapso soviético y con el proceso político que culminó en la Constitución de 1991. En la tercera parte ofrecemos una breve revisión crítica de lo que es la guerrilla de la posguerra fría. En la última parte evaluamos las condiciones de paz y guerra desde la perspectiva de la democratización.

FARC Y ELN, DESDE SUS ORÍGENES HASTA 1984

En una perspectiva amplia podemos distinguir dos grandes modalidades guerrilleras que llamaremos agrarista-comunista y foquista. La primera está representada por las FARC y la segunda por el ELN y otras organizaciones, como el M-19. El EPL, la otra formación creada en los años sesenta, compartió, de alguna manera, rasgos foquistas y comunistas, al menos en la fase inicial. Común a las dos es la base rural y de frontera agraria. La insurgencia urbana, en la forma de terrorismo, ha sido más bien excepcional. Pueden citarse a este respecto los casos del ELN en sus orígenes (1962-1964), del M-19 en la década de 1970, aunque sus acciones más espectaculares fueron perpetradas en Bogotá en 1980 y 1985, o las voladuras de las FARC en algunas ciudades de Urabá en la presente década.

Las FARC

La trayectoria de las FARC se hace más inteligible considerando tres períodos: (1) Las experiencias armadas de las luchas agrarias del Partido Comunista y de los conflictos de *la Violencia*. (2) El paso de las Autodefensas Campesinas a la guerrilla móvil y ofensiva. (3) La transformación de una guerrilla sujeta a un partido en una guerrilla independiente que postula y desarrolla su propia doctrina política y militar.

Primer período. Los orígenes de las FARC se pueden trazar en las agitaciones campesinas que, bajo la dirección del Partido Comunista y desde los años veinte hasta la época de *la Violencia*, se libraron en el Tequendama, el Sumapaz y el sur del Tolima.

En esas luchas terminó prevaleciendo una forma de organización conocida como las Autodefensas Campesinas. Resultado de una tradición de lucha por la tierra y de la colonización armada, las Autodefensas vivían arropadas por viejas lealtades de una población campesina. Al comenzar el Frente Nacional (1958-74) se localizaban en remotos parajes de Marquetalia, Riochiquito, El Pato y Guayabero; vasto e intrincado territorio que incluye porciones del sureste del Tolima, Huila, Meta, Caquetá, Cauca.

Más que ofensivas, las autodefensas eran defensivas. No estaban orientadas hacia operaciones de sabotaje o terrorismo, ni a emboscar Policía o Ejército. Tampoco se defendían del Estado. Protegían comunidades campesinas que, tozudamente, alimentaban rivalidades con otras comunidades campesinas, también protegidas por fuerzas clientelares armadas. Legado de las luchas entre guerrillas liberales (“los limpios”) y comunistas (“los comunes”) de la época de *La Violencia* en el sur del Tolima.

Segundo período. El acoso del Estado llegó en 1964. En un claro contexto de la guerra fría, después de ser acusadas por los políticos más derechistas del régimen del Frente Nacional de constituir 16 repúblicas independientes, las autodefensas fueron blanco de

una amplia ofensiva militar. Conocida como “El plan Laso”, la operación era una aplicación de manual de la doctrina de la contrainsurgencia que Estados Unidos empezaba a experimentar en Vietnam.

Esos episodios transformaron las autodefensas en las guerrillas del Bloque Sur. En la Segunda Conferencia del Bloque Sur (1966) se constituyeron formalmente en Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Por un largo trecho las FARC quedaron bajo la tutela del Partido Comunista que avanzó toda vía más en su línea del IX Congreso de 1961 de “combinar todas las formas de lucha”.

Expresión simultánea de la guerra fría y de la escisión chino-soviética, hecha pública en 1963, para la burocracia del Partido Comunista prosoviético las FARC jugaron el papel de brazo armado. Sin embargo, cuando buscaron establecerse en el Quindío cafetero las FARC fueron diezmadas. Habían incurrido en lo que la jerga comunista de entonces llamaba “una acción aventurera”. Error que nunca volvieron a cometer. Repuestas de estas pérdidas, crecieron pausadamente, consolidando bases de apoyo campesino.

Tercer período. En la década de 1980 las FARC ganaron la atención pública como nunca antes. A partir de entonces sufrieron una metamorfosis que llevó a su acelerado crecimiento y a su total independencia organizacional e ideológica del Partido Comunista. En esta fase confluyeron factores de diverso origen:

Los Acuerdos de Paz de la Uribe, celebrados en 1984 con el gobierno (el ELN decidió que no valía la pena siquiera conversar), pusieron a los comandantes de las FARC en el papel de protagonistas políticos, protagonismo que jamás habían disfrutado mientras operaron bajo la intermediación y tutela del PC.

En la segunda mitad de los años ochenta el PC encajó dos golpes contundentes: primero, el aniquilamiento de la UP, un producto de los Acuerdos de la Uribe, perdiendo muchos cuadros. Segundo, la crisis y colapso final de la Unión Soviética.

El otro factor fue la irrupción de los narcotraficantes en el mundo del latifundismo ganadero, especialmente en el Magdalena Medio, Urabá, Meta, Caquetá o el Guaviare, zonas de influencia de las FARC. Esta es una historia confusa. Sabemos que el narcotráfico encontró un nicho en algunas regiones de colonización, guerrillera o espontánea. Y allí se fraguaron alianzas y rupturas de diversa naturaleza e intensidad entre guerrilleros y narcotraficantes. Al parecer en 1987 se rompieron estas alianzas. Los paramilitares del Cartel de Medellín, en complicidades locales con el Ejército, la Policía, los latifundistas y los políticos tradicionales, abrieron fuego. Pero el blanco fue la UP y la población civil simpatizante, no la guerrilla. Aplicando el principio guerrillero de preservar la propia fuerza, las FARC se replegaron dejando expuestos su brazo legal y la población civil.

Alienadas de los procesos de paz del gobierno de Barco y bajo el influjo de la experiencia de la UP, las FARC participaron con el ELN y la facción minoritaria del EPL en los diálogos de paz de Cravo Norte y Caracas (cuatro rondas de negociaciones de junio a noviembre de 1991) que terminaron lánguidamente en Tlaxcala (marzo a junio de 1992). Fracasados éstos, las FARC replantearon su papel estratégico y terminaron adoptando

los atributos del foco². Por eso se ha dicho que *Tirofijo* es un *Che* que funciona. El papel de vanguardia armada se hace explícito en esta década de 1990. El creciente desempleo rural y la descomposición campesina, acelerada por la apertura comercial del gobierno de Gaviria, tuvieron una válvula de escape en los cultivos ilícitos. Ubicados en zonas de colonización cercanas a las FARC, los cocaleros, en sus distintos estratos, han formado la base social más sólida que jamás haya tenido un grupo insurgente en Colombia desde la época de las guerrillas liberales de *la Violencia*.

Los foquistas: el caso del ELN, 1962-1985

Si las FARC nacen del agrarismo comunista y *La Violencia*, el foquismo viene de la Revolución Cubana. La lección cubana, sistematizada en los escritos del Che Guevara, tuvo la mejor respuesta en Venezuela, Guatemala y Colombia. En nuestro país su paradigma ha sido el ELN.

Según el Che, en el mundo tricontinental de Asia, África y América Latina, una vanguardia armada como el *Movimiento 26 de Julio* de Cuba, realizaría la misión de acelerar las condiciones objetivas para el cambio revolucionario. El primer paso consistía en crear un frente clandestino urbano; luego había que montar un campamento, el foco revolucionario, ubicado en una zona donde simultáneamente pudiera preservar su fuerza militar, precaria en los comienzos, y ganarse la simpatía y el apoyo del campesinado.

Dónde montar el campamento es una decisión fundamental. Además de la geografía física y administrativa deben considerarse aspectos como la tradición atribuida a la población de la zona. Los sueños revolucionarios de los años sesenta edificaron una supuesta rebeldía tradicional sobre *la Violencia*. En consecuencia, los intrépidos foquistas establecieron contactos con ex guerrilleros liberales buscándolos en sus refugios. Cuando éstos existían, no eran más que una modesta y precavida red clientelar de familias campesinas, tejida en los años cincuenta, ubicada en una zona remota y por lo general simpatizante del MRL. Esta es entonces una reedición de la vieja historia del encuentro del jacobinismo con la premodernidad política.

La fase embrionaria del campamento encierra los mayores peligros. Cualquier delación o información que caiga en manos del Ejército puede llevar al aniquilamiento. La tolerancia de la población (no delatar la presencia guerrillera) es insuficiente. No en vano la tasa de mortalidad de los campamentos suele ser elevada. Ahí están los desastres de 1961-1963: Antonio Larrota con el MOEC en el norte del Cauca; Federico Arango Fonnegra en Puerto Boyacá; Roberto González Prieto, "Pedro Brincos", en Turbo, Antioquia; Tulio Bayer en el Vichada y el azar debe incluirse entre los factores que explican la supervivencia de los campamentos originarios del ELN y el EPL.

En los años sesenta sólo el ELN y el EPL consiguieron consolidarse en campamentos. Realizaron tareas de adoctrinación y propaganda en la población local, compuesta principalmente de colonos, y construyeron precariamente algunas redes de inteligencia, avituallamiento y reclutamiento.

² *Resistencia*, N° 112, Mayo-Junio de 1997.

Como las FARC, el ELN también se entiende mejor a la luz de sus períodos. Sin embargo aquí es mucho más difícil fechar el cambio interno. La del ELN sigue siendo una historia contada a medias. Aun así pueden distinguirse tres etapas: (1) La formación de una vanguardia universitaria a comienzos de los años sesenta (1962-63) y la lucha política de ésta con el grupo más militar que erige el primer campamento (1962-65). (2) La supremacía de éste (1965) y su inhabilidad creciente para expandir el foco, fase que culmina en el desastre de Anorí (1973). (3) La reestructuración (1973-1984) y consolidación después de 1984.

Primer período. El foco cristaliza un proyecto jacobino, de larga y respetable tradición en la política colombiana: nace y se desarrolla plenamente en las guerras de Independencia. Por eso las guerrillas latinoamericanas, y las colombianas especialmente, invocan el nombre de Simón Bolívar. El proyecto jacobino de los años sesenta fue concebido y diseñado por militantes de la izquierda legal, abrumadoramente universitaria. Impulsada por la Revolución Cubana, esta izquierda denunció el reformismo y “cretinismo parlamentario” del Partido Comunista, se movió hacia los extremos y terminó rompiendo relaciones con las alas moderadas de la izquierda liberal. Se trató de las Juventudes del MRL (1961-1965) que, con el lema del abstencionismo electoral después de los comicios de 1962, se proclamaron una organización marxista-leninista. Inspirándose en las FALN de Venezuela, de las JMRL emergió un núcleo clandestino que sería uno de los orígenes del ELN. Con esta etiqueta apareció a mediados de 1962 en diversos reportes de la prensa nacional que daban cuenta de actos terroristas menores perpetrados en Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga. Poco después se formó en Cuba la Brigada Internacional José Antonio Galán, bajo la dirección de Fabio Vásquez Castaño. De regreso a Colombia, la Brigada terminó instalándose en el Cerro de los Andes, vereda liberal del municipio de San Vicente de Chucurí, donde permanecía la memoria del guerrillero Rafael Rangel.

Segundo período. Presionado por los compromisos que había adquirido en septiembre de 1964 con Manuel Piñeiro, el comandante *Barbarroja* (encargado cubano de las relaciones con los movimientos insurgentes latinoamericanos), Fabio Vásquez organizó y dirigió el asalto al casco urbano de la población comunera de Simacota, el 7 de enero de 1965. Después del asalto ya no hubo vuelta atrás en las operaciones de sabotaje y emboscadas a la fuerza pública y terminó cualquier ambigüedad que hasta entonces hubiera existido entre el núcleo clandestino urbano y el campamento. El primero pasó a ser una mera red logística.

En cuanto la teoría del foco se deriva de la experiencia cubana de 1956-1959, tiene en mente algún tipo de apoyo político urbano que luego quedó completamente obliterado en el canon de Regis Debray. En el campamento del ELN se supuso que tal apoyo podía proveerlo el recién fundado *Frente Unido del Pueblo* —FU—, dirigido por el sacerdote Camilo Torres Restrepo. El ELN terminó visualizando el FU como una fuente de enlaces y apoyo. De ahí la ligereza con que manejaron las relaciones con Camilo Torres y otros líderes del movimiento que, llevaron al Ejército a descubrir los nexos clandestinos, a la precipitada huída de Camilo Torres al campamento y a su trágica y absurda muerte en febrero de 1966. Las operaciones de propaganda del ELN entre el anuncio de la incorporación del prestigioso sacerdote a la guerrilla y la noticia de su muerte en combate, pueden leerse a la luz de una visión que colocaba la táctica militar guerrillera por encima de cualquier estrategia política. De hecho ésta se redujo a la propaganda,

como fue el caso del montaje que Vásquez realizó en el primer trimestre de 1967 en un reportaje para la revista *Sucesos de México*, que incluyó un chapucero asalto al tren pagador del Ferrocarril del Magdalena en jurisdicción de Cimitarra. Sin haber resuelto satisfactoriamente las relaciones entre el trabajo político y el militar, el ELN, incluidas sus redes urbanas, sufrió terribles castigos a manos del Ejército entre 1967 y 1973.

Desde sus orígenes hasta comienzos de la década de 1980 la historia del ELN es una historia atormentada y tormentosa del núcleo dirigente, atravesada por errores tácticos, conflictos ideológicos o de origen social, todos revestidos de intenso carácter personalista que, hasta 1973 se saldaron con un fusilamiento ritual. Aquel año, después de una cadena de derrotas sucesivas, el ELN quedó al borde de la extinción en la Operación Anorí y Fabio Vásquez debió retirarse a La Habana.

Tercer período. Siguió una década de penuria organizativa y confusión política. Historia que demuestra las enormes dificultades de consolidar los campamentos y desdoblarse. Continuó el mismo patrón de relaciones precarias e insatisfactorias con los campesinos; de fragilidad de la red de enlaces urbanos; de creciente dogmatismo ideológico y de aislamiento político.

La debilidad en estos tres frentes, logístico, ideológico y político, comenzó a disiparse en la década de 1980 a raíz de los procesos de paz, los hallazgos petroleros en Arauca, las agitaciones sociales en el nororiente colombiano y el ascenso al liderazgo del cura Manuel Pérez quien formuló la necesidad de desarrollar una línea política que conectara con los movimientos sociales y con los sindicatos. La organización *¡A luchar!* fue una de sus expresiones.

Quizás menos dramático, por la mediación cada vez más conflictiva del PC-ML, pero sobre las mismas líneas del montaje de campamentos fue el caso del EPL en un nicho selvático antioqueño colindante con Córdoba³. Los cercos militares obligaron a la guerrilla a dismantelar y buscar refugio en los poblados de Urabá, donde se recuperó y renació inesperadamente al integrarse al movimiento de invasiones campesinas de comienzos de la década de 1970.

Otros foquistas

En la década de 1970 entró en acción el M-19 (1972) y la más bien marginal Autodefensa Obrera —ADO— (1974). Urbano en sus comienzos, inspirado en las experiencias de Montoneros y Tupamaros, el M-19 aprendió del sandinismo triunfante en 1979 y de ahí en adelante se orientó hacia un modelo de guerrilla rural, sin olvidar las posibilidades de combinar con una eventual insurrección urbana. En los años ochenta emergieron el Movimiento Armado Quintín Lame —MAQL—, muy enraizado en las comunidades indígenas del Cauca, y disidencias de las FARC (el Frente Ricardo Franco), del EPL (el Partido Revolucionario de los Trabajadores —PRT— y el

³ En la dinámica del conflicto chino-soviético, surgió en 1964, en el Partido y en la Juventud Comunista, una facción prochina minoritaria que, a la usanza de entonces, fundó un Partido Comunista Colombiano Marxista-Leninista. Este creó en 1967 el EPL, en el cual lo político y lo militar estaría mucho más imbricado y sería mucho más conflictivo que en el modelo original PC-FARC.

Movimiento de Izquierda Revolucionaria —MER— Patria Libre), y del ELN (la Corriente de Renovación Socialista —CRS—). En 1980 el M-19 alcanzó el cenit de popularidad con la toma de la Embajada de la República Dominicana. Al asaltar el Palacio de Justicia, en noviembre de 1985, una de las acciones terroristas más desproporcionadas en la historia del conflicto armado, el M-19 inmoló gran parte de su dirigencia y pagó muy caro en su popularidad. Con una línea política errática, sin claridad intelectual, sin orientación ideológica discernible, acosados sus líderes por las fuerzas de seguridad, cinco años después el M-19 se vio precisado a desmovilizarse⁴. Ese fue el camino de casi todas estas agrupaciones, que algunos llaman de segunda generación, junto con la facción mayoritaria del EPL. Todas se desmovilizaron entre 1989 y 1994.

EL CAMBIO EN LOS AÑOS OCHENTA

La década de 1980 es un parteaguas en la historia del conflicto armado. En los procesos de paz confluyeron las olas de la democratización mundial; la exacerbación, el ocaso y el final de la guerra fría; la guerra a las drogas y la aparición y fortalecimiento de los paramilitares.

La paz presidencial: legitimidad, fragmentación y confianza

Desde 1982 hasta el presente los procesos de paz han adolecido de tres fallas estructurales: fragmentación, baja legitimación y desconfianza entre las partes. Nuestro argumento es que la fragmentación resta legitimidad de un lado y, del otro, aumenta la desconfianza. Sin confianza no puede haber lo que se llama comúnmente voluntad política.

Por fragmentación entendemos que en su interior cada uno de los campos, el Estado y la insurgencia, está dividido y en ocasiones polarizado. Desde el punto de vista estatal la fragmentación alude a los conflictos entre los órganos del poder público (Ejecutiva, Legislativo y Judicial). Desde 1982 el interlocutor estatal de la paz ha sido el presidente de la república. No el Estado en abstracto, ni la rama ejecutiva. Añadamos que los órganos legislativos y el judicial se han limitado a responder, con reticencias, a las iniciativas presidenciales en asuntos como la amnistía o la favorabilidad política.

Pero también cuentan la fragmentación entre lo civil y lo militar; entre los partidos y facciones políticas que operan en función de un ciclo cuatrienal; entre el gobierno de turno y la llamada sociedad civil. Desde 1982 todos los gobiernos han debido manejar un juego florentino dentro del mismo gobierno (con las Fuerzas Armadas, por ejemplo), dentro de la clase política (en el Congreso y con los barones regionales), dentro del Estado (con el poder judicial) y con los medios de comunicación para mantener cierta coherencia mínima en el respectivo proceso. En buena medida los gobiernos han pagado la factura de la negociación, cuando ésta ha debido ser cubierta también por los demás actores e intereses involucrados, y por la sociedad en su conjunto.

⁴ “Durante su última etapa, el M-19 daba la imagen, desde muchos aspectos, de una sociedad de clases, con su aristocracia salida de los mejores colegios de Cali, su clase media y su infantería, formada por jóvenes analfabetos de origen indígena”. D. Pécaut, “Presente, Pasado y futuro de la violencia”, *Análisis Político* N° 30, Ene-feb 1997, p. 24.

En el campo guerrillero basta ver su pluralidad organizacional, ideológica, política, que se expresa con gran claridad en la geografía guerrillera. Este cuadro de fragmentación se exacerbó en cuanto la guerra insurgente y contrainsurgente quedó interferida por la guerra a las drogas que anunció el Presidente Reagan en su fugaz visita a la Casa de Nariño en diciembre de 1982. Los presidentes se han servido de los diálogos para relegitimar el sistema político y para ampliar sus propias bases. Betancur, por ejemplo, halló en la paz la llave de la “apertura democrática”; Barco y Gaviria pactaron con grupos armados para darle credibilidad a la Constituyente y a la Constitución de 1991.

Los presidentes han tenido que negociar, simultánea o alternativamente, con varias organizaciones guerrilleras. Cada una de éstas busca protagonismo y ventajas relativas y para ello incrementa su fuerza militar o política, lo que aumenta la desconfianza del respectivo gobierno, de sus negociadores y de la opinión. Este juego puede ilustrarse con los casos del M-19 y las FARC bajo el gobierno de Betancur y, con el ELN y las FARC bajo el actual gobierno de Andrés Pastrana.

Conviene distinguir el aspecto procedimental del aspecto sustantivo de los procesos. Con el tiempo se ha legitimado el primero, es decir el formato y los mecanismos para definir de qué, quién, cómo, cuándo y en dónde van a hablar, y eventualmente negociar, las partes. Esta legitimación ha sido lenta y con altibajos. Comenzó con la oposición de amplios sectores de las élites políticas, militares, empresariales, religiosas, a la iniciativa de Betancur en 1982. Después del trauma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985, y la costosa guerra al Cartel de Medellín, se fabricó un consenso de las élites en cuanto a la necesidad de mantener abiertos canales de diálogo con las guerrillas. El éxito de los pactos de 1989-1994 acentuaron esta línea. La paz de 1989-1994 fue para las élites una paz barata: indulto, amnistía, favorabilidad, modestos fondos de contingencia para que los desmovilizados rehicieran su vida como taxistas, estudiantes, tenderos, pequeños agricultores y la aparición de unos inofensivos y efímeros movimientos electorales.

Pero aún no se ha legitimado del todo el tema de la agenda: cuáles son los parámetros de lo que puede negociar un gobierno, en particular cuando ésta puede incluir reformas sustantivas como las que actualmente están proponiendo las FARC y el ELN. En esta sección ofrecemos unos ejemplos, en secuencia cronológica, del déficit de unidad, legitimidad y voluntad política que viene acompañando los procesos de paz. Tratamos de ilustrar cómo en esos procesos confluyen todos los demás factores internos e internacionales ya aludidos.

Betancur, 1982-1986

Betancur adelantó una política de paz sobre la base de relegitimar el Estado mediante una apertura política que diera cabida a las guerrillas como interlocutores válidos. La única guerrilla que parecía preparada para esta interlocución era la del M-19. El EPL y el ELN, asfixiados en sus dogmas, en sus conflictos intestinos, en rivalidades con otras organizaciones, mirando más hacia el pasado que hacia el presente, desconfiaron de la oferta gubernamental. Las FARC, todavía dependientes del PC, se aproximaron con la línea de “combinar todas las formas de lucha”.

Bajo el manto de un gran “Diálogo Nacional” para la apertura política, el presidente propuso al Congreso la iniciativa que sería la ley 35 de 1982. Consagraba una amnistía amplia, incondicional y automática para todos los presos políticos y quienes depusieran las armas. La ley dejó en libertad a centenares de enjuiciados por la justicia castrense, pertenecientes a todos los grupos guerrilleros, aunque la mayoría era del M-19. En todos los casos, las guerrillas se comprometieron a no secuestrar. La ley precisó condiciones de reincorporación a la vida civil y política. El presidente designó una Comisión de Paz, compuesta por 36 miembros, y además, a tres Altos comisionados, personalidades todas de prestigio. En tres meses el gobierno arrebató la bandera de la paz al M-19. Este transitó erráticamente entre acciones de guerra para fortalecer la unidad interna, y actos simbólicos de reconciliación destinados a ganar opinión. Agonizante, el proceso se salvó en mayo de 1984 por los inesperados Acuerdos de La Uribe, con las FARC. En agosto siguiente, la paciencia del gobierno y de los negociadores parecía premiarse con sendos pactos con el M-19, el ADA y el EPL. El ELN rechazó el diálogo.

Los principales problemas de 1983 y 1984 se originaron en la oposición abierta o encubierta a la iniciativa, que incluía amplios sectores de la jerarquía católica, los gremios empresariales, la gran prensa y, en general, la clase política. Una somera inspección de los Acuerdos de la Uribe y su desarrollo, pone de relieve el porqué de la desconfianza de la oposición. Las FARC estaban mejor preparadas que cualquier otra guerrilla para aceptar la tregua, “el cese al fuego y la verificación” y, por sus nexos orgánicos con el Partido Comunista, podían participar en elecciones. Al mismo tiempo la tregua les facilitaba la puesta en marcha del nuevo plan militar acordado en la Séptima Conferencia (1982) que, según sus dirigentes, les confirmó “asomos de una situación revolucionaria en el país”.

Además, si desde el plano nacional los Acuerdos de 1984 marcaban un cambio de correlación de fuerzas en favor del “Diálogo Nacional”, en las zonas de conflicto se vivía otro clima. Desde comienzos de 1982 las Fuerzas Armadas venían desplegando bajo el paraguas de la Acción Cívico Militar, ofensivas militares en las que ya era notoria la participación de unidades paramilitares. Pese a los acuerdos con la insurgencia, estas operaciones no disminuyeron y, en momentos y zonas, se intensificaron. Quizás las mismas consideraciones de las FARC hicieron los dirigentes del M-19 y del EPL cuando firmaron la tregua y el cese al fuego. En palabras de uno de ellos, se trataba de “usar la paz como táctica de guerra”. De ahí en adelante, el diálogo como táctica política, hace parte del arsenal de todos los negociadores.

En el segundo semestre de 1985 el EPL, el M-19 y otras organizaciones menores dieron por terminada la tregua. El M-19, el EPL, el ELN y el Frente Ricardo Franco, una disidencia de las FARC, fundaron entonces la Coordinadora Nacional Guerrillera, CNG. El asesinato de varios de los comandantes y voceros del M-19 a manos de agentes del Estado, y el insaciable apetito por el espectáculo, llevaron esta organización a la operación (más o menos anunciada) del asalto del Palacio de Justicia, a comienzos de noviembre de 1985. El episodio, con su inmenso costo humano y político, desacreditó los procesos de paz en un grado similar al descrédito del Estatuto de Seguridad de Turbay Ayala.

Por medio de la UP, las FARC dieron una segunda oportunidad al gobierno. Esto se hizo manifiesto con su participación en las elecciones de 1986, cuando alcanzaron la cota electoral más alta en la magra historia electoral de la izquierda revolucionaria. Además,

apoyaron la reforma constitucional de ése año que introdujo la elección popular de alcaldes, a verificarse a partir de 1988. En esta fase, el gobierno que, en cumplimiento de la ley de amnistía, había diseñado y comenzado a ejecutar el Plan Nacional de Rehabilitación con un préstamo del PNUD, lo amplió de suerte que en 1985 cubría 114 municipios que hoy llamaríamos de “presencia guerrillera” a los que el Estado debía llevar infraestructura física y social: carreteras y caminos; puestos de salud y escuelas; dotación de tierras, crédito y vivienda rural.

Barco, 1986-1990

Barco asumió que la relegitimación del Estado exigía deslegitimar las guerrillas. El gobierno calificó de fracaso la política de Betancur, Las metodologías belisaristas fueron tachadas de ingenuas y descordinadas. Los hechos comprobarían que ésta fue una lectura sesgada. Fragmentación y desconfianza de lado y lado seguirían acosando el proceso de paz. La metodología de Barco consistió en excluir las Comisiones de Paz en que tenían protagonismo personalidades de la llamada sociedad civil, y en centralizar el proceso en la Consejería Presidencial para la Normalización, Rehabilitación y Reconciliación Nacional. El control centralizado operó sin contratiempos hasta el segundo semestre de 1987. Entonces un influyente informe de prestigiosos académicos adelantado por iniciativa del Ministro de Gobierno, (*Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, 1987) recomendó crear una Comisión de Reconciliación. Como otras recomendaciones de este informe, el gobierno expidió el consiguiente decreto. En la medida en que la Comisión representaba la amenaza potencial de regresar al esquema belisarista, la burocracia presidencial estorbó la ejecución del decreto y a principios de 1988 el Consejero de turno, quien sería el primer Ministro civil de Defensa del gobierno de Gaviria, suplantó la Comisión.

La estrategia de la Consejería giró en torno al PNR, presentado como parte integral de la nueva política social del gobierno, medio para acercarse a la ciudadanía y restablecer la confianza pública en las instituciones. El PNR ascendió en la jerarquía administrativa, recibió un fuerte impulso presupuestal, y amplió la cobertura a 304 municipios. Al promediar el gobierno de Barco reinaba la confusión intelectual sobre las negociaciones propiamente dichas, excepto por el *motto* favorito de la Consejería: relegitimar el Estado, deslegitimar la guerrilla. Por eso pasó a segundo plano el diálogo con las FARC, enredadas en una guerra de varios frentes: militar, paramilitar y narcoparamilitar. A mediados de 1987, las FARC rompieron la tregua simbólica y surgió la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB. El gobierno decidió confrontar la guerrilla mediante el Estatuto de Defensa de la Democracia (Decreto 180 de 1988) que asimilaba todas sus acciones a “terrorismo”. Con tal justificación, por ejemplo, se erigió en Urabá, baluarte electoral de la UP y del PC, la Jefatura Militar.

En esta época fue notoria la permisividad del gobierno con la expansión paramilitar y narcoparamilitar. Pasó inadvertido el rompimiento de las FARC y los carteles en el Guaviare y Caquetá (1986) y la guerra a muerte decretada por éstos contra la UP, la víctima más significativa de esta fase del proceso político. En muchos municipios todos sus militantes cayeron asesinados o debieron huir. Si en 1984 las FARC vinieron al rescate del presidente, en 1988 el relevo correspondió al M-19. El secuestro y liberación de Álvaro Gómez (mayo a julio de 1988) abrió la oportunidad de acudir a la mesa de

diálogo. Las “Conversaciones de Usaquéen” que promovió el M-19 (y a las que no asistió oficialmente el gobierno) dieron pie a “La iniciativa de paz” de Barco (septiembre de 1988). Inicialmente ésta quedó en el papel. Pero debió aplicarse un año después, a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán.

La respuesta al magnicidio reveló las dificultades del gobierno de combatir en dos frentes: la guerrilla y el narcotráfico. El problema era que el narcotráfico era aliado calificado en la guerra sucia contrainsurgente. Ahora se había convertido en el enemigo principal de los Estados Unidos y, con el asesinato de Galán, en la primera amenaza al Estado colombiano. Al militarizar la “guerra a las drogas”, conforme a la estrategia de Washington, las Fuerzas Armadas aumentaron su autonomía en el manejo del orden público interno. Pero su inercia y su ideología no les permitió considerar a los narcos y no a los guerrilleros como el enemigo principal.

En ese ínterin, de vacío político y desorientación presidencial, pese a la parafernalia de la guerra a las drogas, la Consejería de Barco diseñó un esquema de negociación al que concurrieron aquellos jefes guerrilleros ansiosos de ocupar el espacio que parecía abrirse en 1989 ante la apertura que traería una eventual Asamblea Nacional Constituyente.

Los pactos de 1990-1994

Si el éxito o fracaso de los procesos de paz se mide por el desmantelamiento de guerrillas, la desmovilización de sus miembros y su reincorporación a la vida civil, la cota más alta de éxito se alcanzó entre marzo de 1990 y junio de 1994. Siete organizaciones y más de 4500 guerrilleros depusieron las armas⁵. No obstante, muchos observadores sugieren que la cifra de combatientes fue inflada por las propias organizaciones, táctica que, además, convenía a los negociadores gubernamentales. Además muchos dudan si es adecuado equiparar las Milicias de Medellín con las demás organizaciones guerrilleras.

Al finalizar la administración Barco y comenzar la administración Gaviria, se suscribieron cuatro Acuerdos y en una segunda ronda de negociaciones, al terminar el gobierno de Gaviria, hubo otros tres:

Organización	Fecha del Acuerdo	Número de desmovilizados
<i>M-19</i>	Marzo de 1990	900
<i>PRT</i>	Enero de 1991	200
<i>EPL</i>	Febrero de 1991	2.000
<i>MAQL</i>	Mayo de 1991	157
<i>CRS</i>	Abril de 1994	433
<i>Milicias de Medellín</i>	Mayo de 1994	650
<i>Frente F. Garnica</i>	Junio de 1994	150

⁵ También se desmovilizó una pequeña columna, los Comandos Ernesto Rojas —CER—, con 25 personas.

Cada uno de estos Acuerdos dependió de la capacidad negociadora del grupo en cuestión. Por ejemplo, los jefes del M-19, a diferencia de los del EPL, mostraron más interés en las cláusulas políticas que en las condiciones económicas de los excombatientes. La promesa de reforma política en el marco de una Asamblea Nacional Constituyente, fue el ancla de los pactos con el M-19 y el EPL. El momento resultaba particularmente favorable a la negociación, si consideramos la urgencia de Barco y Gaviria de meter la baza de la paz al proceso de reforma constitucional. Esto reforzó la credibilidad de los comandantes guerrilleros en sus filas y entre los simpatizantes y su condición de negociadores de buena fe ante la opinión pública.

Para el éxito de las negociaciones de 1989-91 fue central el campamento. No el campamento de los revolucionarios, sino el de los desmovilizados, que permitió a los jefes guerrilleros en trance de políticos civilistas, controlar sus huestes y al gobierno controlar a los jefes. La ubicación, duración y reglamento de cada campamento, cuando se estableció, variaron según los grupos guerrilleros. Aunque ingresar al campamento no daba un pase automático a la desmovilización, una vez instalados en él, era difícil desandar el camino. Una investigación sobre 2.000 amnistiados del EPL, describe lo penoso del proceso: la terrible incertidumbre sobre el resultado en las mesas de negociación; los miedos reales o imaginarios sobre la actitud de las otras guerrillas, de los militares, de los paramilitares; las dudas sobre el futuro de cada cual en la vida civil: familia, empleo, educación, participación política⁶. Los ex guerrilleros de base enfrentaron apremios económicos y las urgencias de readaptación a la vida familiar y social; sintieron la necesidad de capacitación educativa y laboral. En algunos casos, puede hablarse de un segundo ciclo: del excombatiente que, transcurrido un par de años, busca espacios de participación, vuelve a encontrar a sus compañeros del monte y juntos tratan de conectar con el movimiento político, que, eventualmente hayan formado los jefes de su organización.

Por estos Acuerdos de paz el gobierno nacional se obligó a adelantar programas para que los desmovilizados tuviesen oportunidad de rehacer sus vidas individuales y familiares y que, como grupo político, pudiesen gozar de incentivos especiales (la llamada favorabilidad) para participar en la construcción de un nuevo país. Programas negociados, diseñados y administrados dentro de la tradición clientelar colombiana. Al mismo tiempo se consideró que el proceso de paz se consolidaría haciendo inversiones en infraestructura social y física en las zonas donde tenían influencia los grupos desmovilizados. En los pocos casos donde se planteó formalmente un plan de desarrollo regional, como en Urabá, a raíz de la desmovilización de la facción mayoritaria del EPL, y donde además participaba el sector empresarial bananero, la Iglesia y hasta Castaño con su “reforma agraria”, el plan quedó muy rápidamente en el olvido.

Ex guerrilleros en la arena electoral

Las tasas de mortalidad de los movimientos electorales ex guerrilleros de la década de los noventa han sido tan altas como la de los campamentos de los aprendices de guerrillero treinta años atrás. Si la desadaptación existencial fue el problema de los militantes de

⁶ María Victoria Uribe Alarcón, *Ni canto de gloria ni canto fúnebre. El regreso del EPL a la vida civil*, Bogotá, 1994, págs. 41-43.

base, el de los jefes fue mantener un cascarón organizativo, olvidarse del viejo discurso revolucionario y sacar votos. Los pocos exitosos se han visto compensados con curules y prebendas. Para sobrevivir han debido asimilar las prácticas del corrupto mundo clientelar. La parábola electoral del movimiento ex guerrillero más popular, AD M-19 (coalición del M-19, el EPL —*Esperanza, Paz y Libertad*—, y el PRT), se aprecia en el cuadro:

Año	Votación	Porcentaje	Tipo de elección
1990	754.000	12.6%	Presidente
1991	992.000	26.9%	Asamblea Nacional Constituyente —ANAC—
1991	454.000	8.5%	Senado
1991	483.000	10.1%	Cámara
1994	140.000	2.7%	Senado
1997	60.000	0.6%	Locales

Consumidas las condiciones de favorabilidad y obligados a competir en igualdad de condiciones formales, los electorados de los ex guerrilleros han resultado prácticamente inexistentes. Aspectos comentados con ironía por los comandantes de las FARC y el ELN.

En Urabá, los desmovilizados del EPL habrían de enfrentar una situación más traumática. Como todas las guerrillas, incluidas las FARC y el ELN, el EPL había hecho clientelismo armado. En estas condiciones el guerrillero es percibido como el jefe de un orden jerarquizado, como hoy puede apreciarse en los cinco municipios del despeje acordado por el presidente Pastrana con los comandantes de las FARC. La rivalidad entre las organizaciones guerrilleras era muy fuerte en torno al control sindical del eje bananero. Después de la desmovilización del EPL, la rivalidad en torno al dominio político-electoral ha dejado una estela de atentados, víctimas y terror. En efecto, el enfrentamiento se agudizó cuando los reinsertados del EPL, “los esperanzados”, fueron a buscar el fondo de votos que, pese a las persecuciones, había sido cultivado y mantenido por la UP y el Partido Comunista. La competencia electoral se presentaba ahora en torno al sufragio de núcleos de población barrial marginada y simpatizante, donde “los esperanzados” no habían hecho trabajo político. Entonces se demostró la versatilidad guerrillera asimilando el clientelismo. Puesto que los votos se consiguen garantizando al electorado el acceso al lote-vivienda, “los esperanzados” organizaron en 1991 una invasión de más de 15.000 personas a La Chinita y allí se volvieron hegemónicos. Las imágenes de una masacre en La Chinita habrían de recorrer el país y el mundo, masacre atribuida por los jueces sin rostro a miembros de las FARC, el PC y la UP.

Los paramilitares

De los actores del actual conflicto armado el paramilitar es el más elusivo, de semántica confusa y que compromete más juicios de valor. La literatura tiende a comprenderlo a partir de un carácter reactivo y supletorio del Estado ante la acción insurgente. Van tejiéndose las notas que complementan una definición atenta a las mutaciones: el paramilitar empieza

siendo autodefensivo, enraizado en una sociedad rural tradicional y de frontera. Con el tiempo algunas autodefensas recibieron patrocinio de viejos y nuevos señores de la tierra como los narcotraficantes. Adquieren movilidad y poder ofensivo que buscan proyectar, como los hermanos Castaño, en una escala nacional. Pero la imagen que, al menos desde 1990, ofrecen estas organizaciones es la de la legítima defensa. Según las Autodefensas Unidas de Colombia —AUC—, éstas son una “organización civil defensiva en armas”, que surge para sustituir el Estado en sus funciones de “garantizar la vida, el orden social, la paz ciudadana, el patrimonio económico, cultural y ecológico de la nación: la justicia social y económica, la libre participación democrática, la seguridad pública...”⁷.

El eclipse de las grandes mafias de la droga restó recursos a los paramilitares. Ante la situación, se reorganizaron tratando de disponer en el nivel local de unas autodefensas y en el nivel nacional de una organización móvil y centralizada. Sin embargo la actual ubicación de sus campamentos sugiere un nexo orgánico con los nuevos narcotraficantes. Para entender mejor la trayectoria y las formas de acción del paramilitarismo hay que distinguir fases, zonas y contextos. Si en la fase de autodefensas el denominador común es el carácter reactivo, en su desarrollo de paramilitares adquieren un carácter preventivo. Así, los paramilitares son núcleos de guerra irregular cuyo primer objetivo es impedir que aumente el nivel del agua del pez revolucionario, siendo la población el agua, en la conocida metáfora de Mao T'zedong.

En estas condiciones, lo que solemos llamar paramilitar puede ser un actor local, un grupo de jóvenes de la comunidad, que, defendiéndose de las guerrillas, mantiene relaciones ambiguas con el Ejército, los políticos locales y los terratenientes. Pero en más zonas del país el paramilitar se nos presenta como un combatiente externo a la comunidad que llega en plan de matón, encuadrado en una organización vertical remota; a veces visible para todo el mundo excepto para los cuerpos de seguridad del Estado. Los paramilitares salen de unos campamentos a buscar áreas en donde se presume una influencia real o aún potencial de las guerrillas. El modelo operativo paramilitar copia el modelo guerrillero. En muchos casos el paramilitar es un ex comunista o un ex guerrillero (generalmente del EPL en Urabá-Córdoba) impulsado por la pasión de los conversos.

Los campamentos paramilitares se establecieron, más o menos en un orden cronológico, en parajes del Magdalena Medio, Córdoba, Urabá, Meta y Putumayo. Puerto Boyacá y el Magdalena Medio, ofrecen el paradigma. Puerto Boyacá es una zona de colonización. Durante *La Violencia* fue refugio de la guerrilla liberal “de la ribera”; en los años sesenta, la población vio con alguna simpatía las tentativas de montar campamentos guerrilleros; votó mayoritariamente por el MRL en 1960-1964, y por ANAPO en 1970. Por entonces ya se había hecho notoria la penetración del PC y el arribo de las FARC. Hacia 1977, el campesinado empezó a resentir el aumento de las acciones de parte de las FARC. En este punto llegó el Ejército. Estableció retenes permanentes, obligó a los campesinos a inscribirse y portar carnets para transitar, vigiló los rigores durante el Estatuto de Seguridad, bajo el gobierno de Turbay Ayala.

En 1982 empezó la guerra política a las FARC y al PC, mediante las Brigadas cívico-militares. Ahora podía eliminarse el enemigo comunista, previamente identificado. Los agentes de la empresa fueron el Batallón de Infantería Bárbula N° 3 y la población civil

⁷ Editorial de la revista *Colombia Libre*, N° 2, 1997.

encuadrada en formaciones milicianas. Bajo el paraguas de la paz de Betancur, el Ejército con el apoyo de la sociedad civil (la *Texas Petroleum Co.*, el Comité de Ganaderos, la Defensa Civil, y los comerciantes y autoridades) diseñó un plan de recuperación del Magdalena Medio. La limpieza de campesinos que apoyaban al PC y a las FARC empezó en Puerto Boyacá y se extendió a todo el Magdalena Medio. Las denuncias de los campesinos y de sectores de la opinión ante los “excesos” (incluidos asesinatos a dirigentes de otras organizaciones como el Nuevo Liberalismo) culminaron en febrero de 1983 con la publicación del primer Informe del Procurador General de la Nación sobre las actividades paramilitares. Acusaba a 163 personas, de las cuales 59 eran miembros activos de las Fuerzas Armadas.

La institucionalización local y regional de las autodefensas se apoyó en la presión de marchas campesinas. Culminó en octubre de 1984 con la creación de la Asociación Campesina de Agricultores y Ganaderos del Magdalena Medio —ACDEGAM—, que “combina las formas legales e ilegales”. No en vano, Pablo Guarín, uno de sus principales dirigentes, había pasado por la Juventud Comunista. La organización manifestó que estaba aplicando la ley 48 de 1968, y coordinó un sistema de “ayudas voluntarias” para financiar su proyecto social de ayuda a los más pobres.

Cuando los narcotraficantes buscaron protegerse de la represión desatada contra ellos por el asesinato del Ministro de Justicia (abril de 1984), encontraron respiro en esta “república independiente anticomunista”. Rápidamente descubrieron que estaban en un prometedor campo de inversión. A medida que los ganaderos de la región vendieron y emigraron a las ciudades, llegaron los narcos con sus capitales y cambiaron las funciones de las autodefensas.

Para combatir eficazmente en los múltiples frentes (los grupos competidores en el negocio de la droga, los organismos estatales e internacionales encargados de la represión, y ahora la subversión comunista) los nuevos latifundistas reorganizaron las autodefensas, las equiparon y entrenaron con el apoyo del Batallón Bárbula e instructores británicos e israelíes. De 1986 a 1989 desataron una campaña de exterminio de grupos y partidos políticos y cívicos, sindicatos, asociaciones campesinas, funcionarios públicos, periodistas. A partir de estas lecciones, los paramilitares pretendieron: (1) Ser un modelo anticomunista en el plano nacional. (2) Ganar status político oponiéndose activamente a las iniciativas presidenciales oficiales de paz con apoyo popular local. (3) Estar representados en los municipios que recibían ayuda del PNR. Simultáneamente tejieron conexiones permanentes con organizaciones políticas y políticos de nivel nacional.

En junio de 1987 el ministro de gobierno creyó menester hacer público que en el país estaba operando “por lo menos 140 autodefensas” dedicadas a combatir, con métodos de la guerra irregular, las guerrillas de izquierda y sus amigos en el frente legal. Lo impresionante del listado gubernamental era la versatilidad del fenómeno y su difusión en el mapa de Colombia. Dos años después, para atacar el nuevo mal fue acogida una recomendación del ya citado informe *Violencia y democracia*, de rogándose el artículo 1º de la Ley 48 de 1968 que había consagrado su existencia.

A partir del Magdalena Medio, Córdoba se convirtió en un centro de difusión paramilitar en el norte del país. Siguiendo la localización del complejo guerrillero, crearon dos corredores: Córdoba-Urabá, y Córdoba-Bajo Cauca antioqueño. Allí se realizaron, entre

1988 y 1990, las peores masacres de este conflicto. Por la vía de alianzas de antiguos esmeralderos con el narcotráfico, el modelo de Puerto Boyacá llegó a los Llanos y luego trató de penetrar el Putumayo.

Los estimativos sobre el tamaño de los grupos paramilitares son conjeturales. En 1993 se habló de 23 frentes paramilitares: nueve en Córdoba y Urabá; cinco en los Santanderes; dos en el Magdalena Medio; dos en el Cesar; dos en el Meta; dos en el Putumayo y uno en Casanare y otro en Arauca. La referencia es muy vaga y las precisiones no ayudan a aclarar el asunto. Estos 23 frentes estarían compuestos por unos 80 grupos que se manifestaran de alguna forma en 373 municipios. Recientemente se especula con la cifra de 4.500 a 5.000 hombres armados, y con otro dato asombroso: “equipar a cada uno de los hombres cuesta \$10 millones; mantenerlo \$500 mil mensuales”⁸. En cuanto a la base social, un estudio de Fernando Cubides sostiene que actúan en el mismo tipo de municipios (14 tipos de municipios, según categoría socioeconómica) en que actúan las guerrillas y en que los narcotraficantes compran grandes extensiones de tierra.

Los paramilitares buscan legitimación, como el grupo de Pablo Escobar en 1989-1991. Recordemos las campañas de terrorismo urbano de 1989-90 de aquél. Ahora desatan oleadas de masacres en pos de ser recibidos como actores públicos. El problema es que ante este tipo de guerra sucia y ante el escrutinio de la comunidad internacional no tiene mucha presentación para un Estado de Derecho dialogar de algo distinto a las condiciones de su rendición en bloque.

Regresando al tema de la fragmentación de los procesos de paz, añadamos que si amplios sectores de la población urbana del país, repudian a los paramilitares, éstos logran la aceptación de amplios sectores sociales de regiones hartas de violencia cruzada como Urabá. Allá, bajo la dirección de Carlos Castaño, los paramilitares consolidaron una estrategia de recuperación territorial. En 1996 habían conseguido que las FARC se desplazaran al Chocó. En mayo de 1997, las ACCU —Autodefensas de Córdoba y Urabá— declararon que el nivel de hostilidades había disminuido al grado que sólo estaban cumpliendo tareas de vigilancia. Había llegado la hora, dijeron, de que la sociedad, o sea las cooperativas *Convivir*, impulsadas por el Gobernador de Antioquia y que se crearon oficialmente en Urabá por esa misma época, asumieran el papel de guardianes del orden. Al escribir estas líneas, en enero de 1999, no es tan clara la victoria militar de las ACCU. Como siempre, desde sus orígenes, las FARC defienden ante todo sus hombres, su fuerza militar; se repliegan y dejan expuestos los territorios y la población que les ha sido fiel, esperando el momento de regresar.

En la segunda mitad de la actual década se hace más clara una estrategia nacional de las Autodefensas Unidas de Colombia, que parecen agrupar tres grandes conjuntos: Córdoba-Urabá, Magdalena Medio y Meta: (1) Limpiar zonas rurales en las que se supone que la población simpatiza o auxilia a las guerrillas, mediante masacres y otras formas de terror que generan desplazados y dejan un espacio vacío. Se conjetura que este fenómeno culmina en la compra o posesión de las tierras desocupadas. (2) Asesinar preventivamente aliados potenciales de la guerrilla en los cascos municipales, buscando romper la red de apoyo logístico. (3) Integrar verticalmente las organizaciones locales de autodefensas, bajo una estructura que pretende alcanzar el grado de centralidad de las

⁸ *La Nota Económica*, Noviembre 17 de 1997, págs. 24-28.

FARC o el ELN. (4) Y, finalmente, desarrollar una fraseología de tipo proyecto nacional político-militar, con el objeto de ganar status de actores políticos y entrar en el diálogo de paz, llegado el momento.

LAS GUERRILLAS Y EL CONFLICTO ARMADO EN LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX

De la paz fácil a la guerra integral

Sorprende que un político pragmático como Gaviria se haya dejado arrastrar por las realidades virtuales. En la guerra a las drogas inventó la distinción entre narcotraficantes y narcoterroristas. En la guerra contrainsurgente se apoyó en una supuesta distinción entre guerrillas buenas (todas las que negociaron entonces) de un lado, y, del otro, terroristas y perros rabiosos: las FARC y el ELN, en las que nunca confió y a las que declaró la guerra integral, rotas las conversaciones de Tlaxcala.

Si la desmovilización de 4.500 combatientes (muchos regresaron a otras guerrillas o ingresaron a los paramilitares) fue un éxito, esta sustracción de fuerzas al conflicto fue compensada por la incorporación de otras; algunas, como los paramilitares, con la aquiescencia de los representantes locales de la autoridad política. En los últimos meses del gobierno de Gaviria era evidente que la guerra integral no había hecho mella en las FARC ni el ELN, que los narcotraficantes eran tan peligrosos como los narcoterroristas y que la guerra sucia era más sucia.

El éxito de las negociaciones de 1989-1994 reforzó en las clases dirigentes, las élites gubernamentales y los intelectuales orgánicos de la paz, una visión superficial y cortoplacista de la naturaleza del conflicto. Se hizo hincapié en la bandolerización y anacronismo de las guerrillas y el entrecruce de la guerra de guerrillas con las guerras del narcotráfico y otras violencias. Se concluyó que la guerrilla había perdido orientación, piso político, imagen pública y referente internacional. Estos insurgentes banales, predecibles e irrelevantes en la historia nacional debían ser doblegados para que se avinieran a pactar dentro los formatos que habían dado tan buenos resultados en las rondas con el M-19 y el EPL.

Las rondas de 1989-1994 crearon un paradigma de paz televisada que ocultaba la excepcionalidad del momento político (la coyuntura de la Constituyente), la debilidad militar de las organizaciones que deponían las armas, la fatiga de sus líderes, topos de vida clandestina. Las FARC y el ELN y una facción minoritaria del EPL que formaban entonces la CGSB se habían mostrado reticentes y demasiado tácticos a lo largo de estos años. Presionado y desconfiado, el gobierno accedió en 1991 a sentarse a la mesa con la CGSB renunciando a uno de sus requisitos previos: el cese del fuego. Además, aceptó ampliar la agenda. La desconfianza de la CGSB no era menor pero interpretaban la negociación como un producto de su iniciativa.

En ese momento las FARC y el ELN que, por primera vez se avino a participar en una mesa de negociaciones, ofrecían liderazgos más tenaces y frentes militares mejor consolidados que las organizaciones desmovilizadas en 1990-1991. El esfuerzo del gobierno por adecuarse a esta realidad se reflejó en que accedió a conversar con una

agenda que incluía fórmulas del cese al fuego; proceso constitucional; doctrina de la seguridad nacional y paramilitarismo; democracia y favorabilidad; derechos humanos y democracia; modernización estatal. Pronto surgieron los escollos en la metodología del cese al fuego que, por insistencia del gobierno, debía ser el primer tema a resolver. La CGSB subrayó la imposibilidad de negociar bajo las fórmulas y procedimientos empleados en lo que llamamos la paz televisada. Pero el gobierno ya había jugado otras cartas, como la simbólica torna militar de Casa Verde, precisamente el día que los colombianos votaban por la Constituyente. Se negociaba conforme a la fórmula centroamericana, “en medio de la guerra” y entre ronda y ronda de las negociaciones de Caracas arreciaban las acciones militares y de junio a agosto de 1991 hubo una escalada guerrillera.

La controversia en la mesa se superó estudiando sucesivas hipótesis sobre una eventual concentración de las fuerzas guerrilleras en municipios que debían llenar ciertos requisitos de seguridad tanto para el gobierno (por ejemplo, alejados de las fronteras internacionales y de las instalaciones militares) y para las fuerzas rebeldes.

En este punto sobrevino el atentado al presidente del Senado. Gaviria suspendió unilateralmente las conversaciones. Suspendidas las negociaciones se propuso reanudarlas en Tlaxcala, México, y en el ínterin cambió el equipo de negociadores oficiales. El nuevo jefe de la delegación gubernamental decidió cambiar el orden de Caracas y aceptó negociar primero temas sustantivos de la agenda y dejar para después el problema del cese al fuego. Comenzó el desfile de tecnócratas del sector económico que rendían examen ante un jurado guerrillero. Al respecto, el Ministro civil de Defensa pensaba que la agenda no era más que el “pliego de peticiones” de la guerrilla, “de poco alcance y sin ningún significado político. Las reformas que pedían eran más bien tibias, desfasadas y relativamente marginales de los problemas del país”⁹.

No hay acuerdo sobre las razones subyacentes en la ruptura de las conversaciones de Tlaxcala. Aunque el gobierno había aceptado negociar sin cese al fuego, suspender la negociación aduciendo la muerte de un ex ministro secuestrado por la facción caraballista del EPL, pareció a muchos un mero pretexto. En cualquier caso, no había confianza entre las partes. Todos jugaban con cartas marcadas. Nunca más hubo reuniones entre el gobierno y la CGSB. Se abrió una fase de recriminaciones, una virulencia en la retórica antiguerrillera presidencial que no se escuchaba desde los tiempos de Turbay-Camacho Leyva, y la guerra integral que se prolongaría desde 1992 hasta el final del gobierno. La guerra integral dependía de los Batallones Móviles de contraguerrilla que la enfrentarían hasta destruirla o ponerla en condiciones de negociar la desmovilización. El Ministro civil de Defensa prometió acabar en 18 meses con las guerrillas. FARC y ELN combinaron una impresionante operación de “despedida a Gaviria”. La guerra integral no había sido más que echar leña a la hoguera.

Presidente débil, negociaciones en el limbo

En las administraciones Barco y Gaviria prevaleció un modelo de centralizar en el gobierno los procesos de paz, mediante responsables políticos de nivel presidencial, asesorados por un *staff* de expertos. Samper dio un viraje que comenzó con las palabras.

⁹ Rafael Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, CEREC, 1996, p. 371.

A la guerra integral opuso la paz integral y restituyó la tónica de tratar las guerrillas como adversario con el que se puede emprender un diálogo útil. El presidente vio como un respaldo el nombramiento de sendas comisiones de paz en las dos Cámaras del Congreso y las iniciativas de la Conferencia Episcopal y del Consejo Nacional Gremial. Dijo que una agenda amplia podría ser la base para conversar sin condiciones, y que no pretendía ahondar la división entre las guerrillas, táctica achacada a Gaviria, prometiendo negociar con la CGSB (y sólo en su defecto con las guerrillas por separado) mediante contactos directos en el exterior.

Pero Samper perdió el primer año sin lograr ninguna aproximación significativa. Más aún, su Ministro de Defensa se lanzó a impulsar las Cooperativas de Seguridad Rural, conocidas como las *Convivir*, que la insurgencia y otros sectores del mismo gobierno y de la opinión consideraban un refuerzo y una relegitimación del paramilitarismo, cada vez más audaz y destructivo.

Aparte de tener que luchar, por su supervivencia ante un eventual juicio de destitución en el Congreso, el nuevo presidente tuvo que enfrentarse a la presencia, cada vez más ruidosa, de la llamada sociedad civil. Su política de paz quedó en el limbo. No pudo implementarla a través de expertos, ni la sociedad civil se constituyó en actor convincente y eficaz de un diálogo, aunque organizaciones como la Comisión Nacional de Conciliación, dominada por la Iglesia, y la Cruz Roja Internacional, actuaron como intermediarios confiables y eficaces en muchas instancias como la liberación (14 de junio de 1997) de los 60 soldados y 10 infantes de marina, capturados por las FARC, nueve meses atrás. A raíz de la liberación las FARC ofrecieron un diálogo que poco después retomó el presidente Samper. Pero entonces FARC y ELN replicaron que el gobierno era ilegítimo a causa de los dineros del narcotráfico en la campaña electoral del presidente. De una manera vaga las FARC propusieron la participación de la sociedad civil y una Asamblea Constituyente, y el ELN mostró interés en llegar a acuerdos sobre la base del respeto al Derecho Internacional Humanitario; asunto que las FARC dijeron haber resuelto mediante la aplicación de sus propios estatutos.

Las interpretaciones de las organizaciones guerrilleras

En su pico de los años sesenta las organizaciones insurgentes sumadas no llegaban al medio millar de combatientes. Década de inicio promisorio al que pronto siguió el estancamiento y la penuria. Tendencia revertida en el gobierno de Betancur. Según un muy citado estudio, “En los últimos diez años (1986-1996) la guerrilla ha crecido más que en los treinta y dos años anteriores... Las FARC, por ejemplo, pasaron de cerca de 3.600 hombres y 32 frentes en 1986, a aproximadamente 7.000 hombres y 60 frentes en 1995; el ELN, por su parte, en ese mismo período pasó de 800 hombres y 11 frentes a 3.000 hombres y 32 frentes. Y no parece que esa tendencia se haya revertido”¹⁰.

La tendencia interpretativa de hoy en día se basa en el acelerado desdoblamiento de frentes, y en la difusión desde zonas marginales hacia otras más ricas, pobladas y estratégicas para la economía y la seguridad nacionales, incluidas comarcas limítrofes

¹⁰ A. Rangel Suárez, “Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo”, *Análisis Político*, N° 28, 1996, p. 74.

con Venezuela, Panamá y Ecuador¹¹. La guerrilla avanza desde sus campamentos originarios y busca consolidar el apoyo campesino en regiones de la frontera interior, caracterizadas por baja densidad humana y alto crecimiento demográfico a causa de los flujos migratorios. Pero también avanzan hacia poblaciones más integradas a la malla urbana. Otra forma de ilustrar la expansión guerrillera consiste en registrar algún tipo de presencia guerrillera, ocasional o permanente, en los municipios. Según fuentes oficiales cerca del 60% de los municipios colombianos experimentaron alguna forma de presencia guerrillera en 1996¹².

Del trípode que caracteriza la economía exportadora colombiana desde 1980, drogas ilícitas, petróleo y café, las dos primeras habrían contribuido a incrementar la renta de los insurgentes. Allí estaría una clave tanto de su poderío como de la distribución geográfica de sus fuerzas. La expansión de los cultivos de coca en regiones de frontera del sur del Tolima, Huila, Cauca y Nariño, propicias para la amapola, y del Caquetá, Putumayo, y Guaviare, más aptas para la coca, se realiza por un campesinado de colonos sobre el cual las FARC han ganado un fuerte ascendiente. Al respecto se afirma que el movimiento de campesinos cocaleros de 1996 no hubiera alcanzado las dimensiones, intensidad y proyección que tuvo sin un decidido respaldo de las FARC. El descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos petroleros en el Arauca y la construcción y funcionamiento de oleoductos, como el Caño Limón-Coveñas han permitido al ELN desarrollarse sobre una economía de extorsión (el impuesto a las empresas) y ejercer operaciones de sabotaje mediante voladuras dinamiteras a los oleoductos que pasan del medio millar. La insurgencia también ha explotado las oportunidades que le brinda la elección popular de alcaldes y gobernadores y ha podido manipular clientelarmente el incremento substancial del situado fiscal a los municipios. De este modo ha conseguido consolidar el papel de clase política local alternativa en muchas comarcas del Arauca, Meta, Caquetá, o el Guaviare.

Los politólogos estudian el conflicto armado a partir de los cambios que se operan en las guerrillas, el Ejército y los paramilitares, dejando en un segundo plano sus retóricas y proyectos. Esta literatura entraña un notable avance conceptual, acompañado de un esfuerzo para restar legitimidad a las guerrillas y criticar la falta de una política estatal de largo plazo. Combina juicios valorativos, cierta inclinación a dramatizar, datos comprobados y afirmaciones inverificables o con escaso apoyo empírico. Una de sus ventajas es que analizan desde el presente y merman la importancia de la historia guerrillera que, en muchos casos, o bien es mera recolección de mitos, o bien acentúa continuidades que no existen en la realidad con la nitidez con que suele presentarse.

Antes de formular algunas preguntas que surgen de los análisis políticos, resumamos sus principales afirmaciones: las guerrillas ya no son portadoras de un proyecto político nacional. Más bien se distinguen por su localismo, bandolerización y cambio de objetivos. Ya no buscan el poder para hacer la revolución socialista, sino que se dedican al control

¹¹ Las FARC definen el Frente como una agrupación de dos “Columnas”, integradas por dos “Compañías” formadas por dos “Guerrillas” de dos “Escuadras” cada una. Puesto que una “Escuadra” debe operar con 12 combatientes, entonces un “Frente” (óptimo) agruparía 192 guerrilleros. A su vez, los “Frentes” están integrados por Bloques, siete en total: Sur (Caquetá, Putumayo, sur del Huila); Occidente (que es el suroccidente colombiano); Centro; José M. Córdoba (Antioquia, Córdoba, norte del Chocó); Magdalena Medio (que incluye los Santanderes); Caribe y el EMBO (Estado Mayor Bloque Oriental) que incluye a Bogotá y fue el Bloque piloto, sede de Casa Verde, sobre el que se modelaron los demás.

¹² C. Echandía, “Violencia y Desarrollo en el Municipio Colombiano (1987-1993)”, Bogotá, 1994.

clientelar de muchos gobiernos locales para ampliar el control territorial y negociar mejor cuando llegue el momento oportuno. Ha cambiado la mentalidad en las filas guerrilleras. De agrupaciones compuestas por campesinos y universitarios altruistas, deseosos de acelerar el cambio revolucionario, las actuales guerrillas son una próspera empresa militar de combatientes a sueldo.

Para establecer un contrapunto a estas hipótesis, valga citar al sociólogo radical norteamericano James Petras, quien pretende relegitimar las FARC considerándolas un fenómeno especial, que debe observarse sin esquemas previos. Tomando en consideración la trayectoria organizacional, y sin olvidar la inicial dependencia del PC prosoviético, Petras subraya dos aspectos de las FARC aparentemente obvios: que siempre han sido muy colombianas y muy campesinas. En este binomio halla la clave de su vitalidad y fortaleza. Según Petras, “las FARC tuvieron la sabiduría de superar la crisis del socialismo y aunque sus enemigos tratan de hacerla ver como una ‘narcoguerrilla’ se sabe que son combatientes políticos, víctimas de los narcotraficantes, que tienen amigos en el poder mundial”. Por eso las FARC están creciendo; tienen entre 18 y 20 mil hombres en armas, en un 80% de origen campesino¹³. Sin embargo, las FARC estiman que un 40% de sus cuadros ya tiene origen ciudadano. Al mismo tiempo apuntan más abiertamente hacia la creación de organizaciones urbanas y se ufanan del crecimiento de sus redes en las ciudades. De ser así habría que seguir con cuidado esta descampesinización de la guerrilla campesina por antonomasia.

Los politólogos caracterizan la guerrilla por una triple estrategia, económica, política y militar:

- La estrategia económica consiste en la extracción predatoria y empresarial de recursos para crecer y ampliar el conflicto. Siguiendo a R. T. Naylor este enfoque clasifica la sustracción del excedente económico como predatorio (asalto, abigeato, secuestro y extorsión), parasitario (boleto, vacuna, extorsión a contratistas) y simbiótico (impuestos y actividades económicas lícitas e ilícitas) de acuerdo al nivel de inserción en el área y los apoyos que reciba de la población.
- La estrategia militar consiste en acumular fuerzas para controlar más territorios. Tiene en mira pasar de la guerra de guerrillas a la de movimientos y eventualmente a la de posiciones. A este respecto se apunta a la supuesta estrategia de las FARC que consistiría en el copamiento de la Cordillera oriental y el cerco a Bogotá. Y se mencionan los siete “Frentes” creados recientemente en Cundinamarca. El ELN estaría buscando partir el país en dos: Norte y Sur. Así se interpreta la afirmación, exagerada sin duda, de uno de los jefes del ELN en el sentido de que su “zona estratégica” comprende desde el Arauca, en la frontera con Venezuela, hasta el litoral Atlántico, pasando por Santander, Antioquia y Bolívar: un corredor liberado de 600 kilómetros de longitud.
- La estrategia política de la guerrilla es localista. Participa en campañas electorales; (aunque en el año de 1997 fue de boicot) articula redes políticas y se inmiscuye en la administración municipal. Asedia a la Policía obligándola a dejar el terreno. Asegurado el monopolio local de la fuerza, los agentes políticos de la guerrilla disputan el dominio a las élites locales tradicionales.

¹³ *La Jornada*, México, D.F., 23 de mayo y 3, 4, 5 y 6 de junio de 1997.

Una crítica a las interpretaciones prevalecientes

La tesis del crecimiento “exponencial”, del que se deriva un posible cambio estratégico, de la guerra de guerrillas a la guerra de posiciones, tiene sus contradictores. Se dice, por ejemplo que de la capacidad guerrillera de escalar el conflicto y degradarlo “a niveles demenciales”, no puede concluirse que éstas puedan transformar cualitativamente su carácter y mucho menos ganar la guerra. “Ningún grupo armado, obligado a enfrentar una multiplicidad de adversarios (Ejército, paramilitares, autodefensas y narcoparamilitares) puede acumular el suficiente poder político para lograr sus objetivos estratégicos”¹⁴.

No hay señas objetivas para asegurar que las FARC y el ELN están preparados para librar una guerra regular. Las FARC en particular prosiguen en una rutina bien establecida de combinación del trabajo político y militar en sus bases rurales y populares y continúan desgastando al enemigo en una versión de la guerra de “muerde y corre” a la que se presta la geografía física y humana del país. No han cambiado su directriz de 1982, cuando añadieron las siglas EP, Ejército del Pueblo, de cubrir el país con 60 Frentes. Por experiencia saben que el crecimiento encierra los peligros de infiltración y dificultad de centralizar el mando.

Recordemos esta directriz de la Séptima Conferencia de las FARC (octubre de 1983) que “nos dio un nuevo modo de operar que tienen que convertir a las FARC-EP en un movimiento guerrillero auténticamente ofensivo. Nuevo modo de operar significa que las FARC ya no esperan a su enemigo para emboscarlo, sino, que van en pos de él para ubicarlo, asediarlo y coparlo y si aquel cambiara otra vez su modo de operar volviendo a su antigua concepción, atacarlo en ofensiva de comandos móviles”. Esta era la concepción guevarista. No debe confundirse el ataque a la infraestructura física que ya emprende con solvencia la guerrilla, con la guerra de posiciones. La geografía física y social del país hace de la infraestructura un fácil objetivo militar. Los análisis políticos no se hacen preguntas pertinentes como por ejemplo: ¿Cómo han cambiado en los años noventa los modelos organizacionales de FARC y ELN? ¿Son modelos diferentes? ¿Qué efectos ha tenido en cada una de estas organizaciones el fin de la guerra fría? Bien sea que estas guerrillas sean variantes locales de un modelo básico (leninista) de revolución, o bandas criminales, ¿están asegurando lealtades permanentes de las poblaciones bajo su influencia? ¿Ganarán lealtades en estratos sociales y cohortes generacionales de algunas ciudades?

La escasa literatura testimonial deja apreciar el paso del utopismo de los años sesenta, jacobino y antimoderno a la vez, con sus ritos y moralidad de sacrificio, pobreza, “ganarse el arma”, a la guerrilla pragmática. El buen guerrillero de hoy ya no se siente redentor de la humanidad, ni pretende colocarse moralmente por encima de ésta. Está orientado a ser un combatiente diestro en algún campo especializado de la guerra irregular, y se apoya en redes clientelares adecuadas a la jerarquización empírica de la sociedad rural. Sin embargo, como se aprecia en las zonas de influencia guerrillera, el guerrillero busca imponer una transformación social con el poder del fusil. Mandonismo propio de un ambiente de guerra irregular en que intervienen otros: Ejército, paramilitares, políticos profesionales, organizaciones no gubernamentales, multinacionales del petróleo, políticas norteamericanas de erradicación de cultivos ilícitos.

¹⁴ Eduardo Pizarro, “La presión militar no es la única garantía de paz”, *Caja de Herramientas*, Año 6, N° 47, Junio de 1997.

Una mejor comprensión de las guerrillas debería preguntarse cómo administran lo que se ha llamado la fragmentación regional del país. Necesitamos investigaciones y análisis que den cuenta del por qué, a pesar de la heterogeneidad de contextos geográficos, culturales, étnicos, socioeconómicos, partidistas, en que se mueven las dos grandes formaciones insurgentes, consiguen mantener cierta unidad organizativa, cierta moral en la tropa, una lealtad mínima de sus redes de apoyo logístico.

No menos importante es preguntarse por los efectos que tiene la extracción partidista, social y geográfica de los guerrilleros. En las sociedades rurales el parentesco es fundamental para explicar la adscripción y orientación políticas. Por eso la mayoría de los guerrilleros procede de familias de tradición rebelde: gaitanistas, del MRL, comunistas o tienen parientes en la guerrilla. En esas sociedades la familia antes que el individuo es la unidad política básica. De este modo puede especularse sobre los límites sociales de la expansión guerrillera, de un lado, y, del otro, en la probabilidad que se engrane a la dinámica cotidiana de compadrazgos, amistades, odios, entre familias o veredas. Aquí también debe residir una de las claves del nacimiento y supervivencia de muchas organizaciones paramilitares, como por ejemplo las de San Vicente de Chucurí. En muchas regiones del oriente colombiano parecen embocar bien paramilitares y localidades conservadoras.

En los análisis politológicos de las guerrillas resultan secundarios aspectos como los de género, edad y nivel educativo formal. Sin embargo, la evolución de estos aspectos puede decir mucho sobre el impacto potencial de las guerrillas en el imaginario popular, su mayor o menor empatía con la juventud urbana, pueblerina y rural, sobre el impacto ideológico de los relevos generacionales en la cúpula dirigente. ¿Qué reorientación estratégica, si hay alguna, puede ocurrir en las FARC con el ascenso de una nueva generación de dirigentes guerrilleros? Una generación que no experimentó directamente el fenómeno de *La Violencia*, el gaitanismo, la socialización política en el Partido Comunista de los años 1940, 1950 y 1960.

También está el problema de distinguir lo que motiva la acción de lo que la facilita. Aunque pudiera ser correcto asumir que una proporción de reclutas de la guerrilla ingresan movidos por la expectativa de un salario seguro, o aún por una supuesta participación en el botín de guerra (esto se demuestra en el flujo constante de personal guerrillero de una organización a otra), también hay que considerar otras motivaciones que compensen la expectativa del riesgo. Reducirlo todo al costo cero de la acción delictiva por el colapso de la autoridad estatal no deja de ser simplista. Por ejemplo, ¿puede haber alguna duda del impacto de los recientes triunfos militares y publicitarios de las FARC (desde las Delicias hasta Mitú) en muchos jóvenes de la Amazonia colombiana? Quien ingresa a una organización guerrillera sabe que debe acatar una férrea normatividad y debe estar dispuesto a combatir y a morir. Pero hay más: ¿cómo se transforman los motivos del guerrillero a lo largo de su vida guerrillera? Una investigación apunta cómo las motivaciones egoístas del recluta se van transformando hasta cristalizar en una especie de ideología, o de “subcultura que no es compartida por el resto de la sociedad”. De modo que los guerrilleros “son un colectivo que actúan convencidos de ser los agentes del cambio”¹⁵.

¹⁵ Uribe, *Ni canto de gloria...*, *ibidem*, págs. 31 et. sec.

DEMOCRATIZACIÓN Y PAZ

La literatura especializada subraya que el éxito de los procesos de paz depende, en gran medida, de que se vinculen a la democratización para crear la masa de energía suficiente para desbloquear el empate en la guerra. En cierto sentido, eso es un *déjà vu* para los colombianos. Recordemos el nexo entre la desmovilización del M-19 y del EPL y el proceso político que llevó a la Constitución de 1991. El problema, en un país que lleva cinco sucesivos presidentes empeñados en alcanzar la paz con las guerrillas, es que la simbiosis desmovilización-democratización ya se rutinizó en retórica y teatro y en reformas de papel mojado sin eficacia y con baja representatividad.

La democratización es inherente a las tareas de gobierno. No puede ser esa especie de concesión de partida doble: que el presidente extrae, en primer lugar, a la guerrilla y, en segundo término, la que, negociando con la guerrilla, dice extraer del establecimiento. La democratización pasa por la creación de un consenso político entre las fuerzas sociales y políticas que *no* están en la lucha armada. La lógica de los procesos de paz ha puesto de cabeza el asunto. Se supone que un presidente se legitima social y políticamente si negocia (¿una reforma?) con la guerrilla. Pero, ¿qué puede negociar un presidente? El supuesto es que la guerrilla no tiene un proyecto político. Ése es el supuesto de la paz barata de 1990-1994 que parece falso en 1998.

La política de paz no puede concebirse como el placebo de la acción de gobernar. Y gobernar es anticipar y crear consensos alrededor de políticas fundamentales y viables. La paz tampoco puede ser expediente para posponer *sine die* la realización de los contenidos sociales de la república. Dice mucho de nuestro atraso político que los presidentes se sientan más apremiados a dialogar con los jefes guerrilleros que con los jefes de sus partidos o de la oposición. Diálogos estos últimos que deberían llevar a consensos sobre las reglas del juego político. Reglas relegitimadas que fortalecerían la posición gubernamental en la búsqueda de la paz. El camino socorrido es el inverso: hacerse fuertes en el diálogo con las guerrillas para negociar en la arena política legal.

La democracia es la asignatura pendiente

El significado histórico de nuestro conflicto deriva de que la democracia liberal ha sido bloqueada sistemáticamente en la segunda mitad de nuestro siglo XX. Primero por la Violencia y el estado de sitio, y luego por el estado de sitio, el clientelismo y la corrupción política. Ese bloqueo significa la marginación política, cultural y ciudadana del campesinado, incluyendo, un poco arbitrariamente, en esta categoría el universo de pobres asentados en las periferias urbanas.

Las variedades regionales, étnicas, sociales del conflicto social que eventualmente alimenta el conflicto armado son múltiples: desde los afrocolombianos del Chocó, sometidos al régimen disciplinario de las plantaciones bananeras en el Urabá antioqueño, hasta los estigmatizados colonos cocaleros (y los raspachines, más abajo en la escala social), pasando por la humanidad de jornaleros itinerantes, o de los pobres excluidos de las necesidades básicas en las tierras del latifundio costero. Su exclusión del mundo ciudadano, según la documentación disponible, ha costado enormes cantidades de sangre, de violencia, abierta o encubierta. En el plano local, es evidente que esa violencia

se difumina en un espectro de situaciones y condiciones familiares, étnicas, de origen regional, familiar, puramente criminal, partidario, ideológico. Pero no por esta abigarrada variedad de situaciones, el campesinado y los pobres dejan de ser el sector oprimido por un sistema de segregación social.

En la medida en que perduran los patrones de segregación, se endurecen las actitudes colectivas e individuales que alimentan un conflicto cuya duración genera una inercia propia, tanto en el plano del guerrillero, que no tiene otro horizonte vital que la guerrilla, como en el que se refiere al orden social alternativo. En efecto, la literatura subraya que este campesinado, desorganizado y de profunda raigambre individualista, acata el orden social impuesto por la fuerza guerrillera. La prensa, en una ampliación del sensacionalismo de algunos analistas, ha subrayado lo fabuloso de la rentabilidad guerrillera: “la más rentable del país, más que el Fondo Nacional del Café”, según la revista *Cambio* 16 (No. 110, 17 de julio de 1995). Pero poco se repara en el amplio espectro que asciende socialmente a la sombra del orden alternativo que crea la guerrilla, o moviéndose hábilmente por las zonas de desorden y transición social que apareja el conflicto: la enmarañada cadena del contrabando de armas es una de tantas; otra, podría ser la geografía física y humana de los cultivos ilícitos.

La exclusión del campesinado y de los sectores populares del mundo de la ciudadanía y de los derechos ciudadanos constituye, para emplear la expresión española, la asignatura pendiente de la democracia colombiana. Por esto, el problema de las armas no podrá resolverse si no se resuelve el problema histórico de base. La solución deberá ser consensual e institucional y tan radical como el mismo mal. Esta es la razón por la cual el planteamiento y debate público de estos problemas no puede ser monopolio de una mesa de negociaciones con la guerrilla. Estos problemas deben tratar de resolverse dentro de una Agenda abierta de paz pero no necesariamente, ni en primera instancia, bajo una Agenda de negociación del conflicto armado, aunque ésta los pueda recoger posteriormente.

Los diálogos: ¿un procedimiento agotado?

Los colombianos llevamos 16 años presenciando, participando, oponiéndonos, colaborando, o siendo totalmente indiferentes a los empeños presidenciales en alcanzar una solución política al conflicto armado. Para muchos sectores de la opinión el conflicto armado ofrece una sintomatología más grave que en 1982 y por tanto califican esos empeños de rutinarios, retóricos e ineficaces.

Por lo pronto, no es previsible que haya ganadores y perdedores en el plano militar y es razonable esperar un escalamiento de la intensidad y la ampliación geográfica del conflicto y la vuelta a la polarización sociopolítica, una vez se despeje el tema del narcotráfico.

En estas condiciones, puede ocurrir que en los próximos años se angosten los márgenes habituales de negociación, tal y como se la concibe usualmente: diálogos inconclusos con la insurgencia. En la lista de factores negativos figuran: (1) la extrema manipulación electoral de los diálogos; (2) la ofensiva paramilitar que obligará al Estado y a las Fuerzas Armadas a redefinir la estrategia contrainsurgente; (3) la percepción del liderazgo y de las bases de las guerrillas de que la coyuntura está a su favor; (4) la imagen negativa que los

dirigentes de las FARC y del ELN tienen de los pactos de 1990-1994 y de las experiencias de la reinserción nacionales y de los procesos de paz de Centroamérica.

Por otra parte debemos prestar más atención a las lecciones derivadas de los sucesivos y contradictorios intentos de paz en asuntos como los de “gobiernizar” o “desgobiernizar”, o del balance entre lo “sustantivo” y lo “procedimental” de las agendas de diálogo y eventual negociación. Lo mismo sucede con la forma de enunciar y desarrollar categorías intelectuales para elaborar la estrategia de negociación por parte del gobierno, agente central de todo proceso. Por ejemplo, la idea de “legitimar el sistema político, deslegitimar la guerrilla”, resultó vacía y contraproducente. En este sentido debe propenderse por la relegitimación del Estado como actor unificado y de buena fe, y relegitimarse la guerrilla como actor político.

En un esquema de paz, ¿qué hacer con los paramilitares? No hay espacio legal para asimilarlos a delincuentes políticos. Sin embargo, podría negociarse algún tipo de rendición. Un episodio de esa naturaleza reconocería su carácter orgánico y quizás ayudaría a disolver los nexos que aún mantienen con las Fuerzas Armadas y con notables regionales y locales. Esto ampliaría las posibilidades de reorientar las Fuerzas Armadas hacia una doctrina militar más eficaz y acorde con los tiempos.

Una propuesta maximalista

El problema de Colombia no es encontrar la paz sino construir la democracia. El conflicto armado es un síntoma de la carencia de una institucionalidad democrática. En este sentido puede decirse que la discusión de la agenda de paz debe ser un amplio acuerdo nacional, y las negociaciones específicas, pese a su carácter público, deben descargarse de los elementos sustantivos y consagrarse a lo que debe ser y será propio de la desmovilización de un grupo armado y su reintegración a la vida política. Esta separación de los dos procesos obedece a la necesidad de restablecer un equilibrio indispensable entre la negociación y la representatividad. El proceso de paz en su conjunto debe relegitimarse. La mayoría de los temas sustantivos afectan de tal modo a los colombianos que no se comprende cómo una élite guerrillera de un lado de la mesa, y una élite presidencial del otro, así tenga el aval (siempre efímero) de la sociedad civil, puedan por sí y ante sí decidir sobre esas cuestiones.

Una ojeada a los procesos de paz (y aquí la literatura coincide en que un punto culminante del lado positivo fueron los diálogos de Caracas), demuestra que la lógica de una mesa de negociaciones Estado/Insurgencia transforma lo que es sustantivo en asunto de procedimiento, y vuelve sustantivo lo que es procedimental, como por ejemplo “el cese al fuego”. Esta es una buena razón para separar la agenda de paz, de la agenda de la mesa de negociación.

La agenda abierta de paz

Entendemos por agenda abierta de paz un proceso de búsqueda de consensos para sentar las bases institucionales de la reconciliación de los colombianos, realizando en lo posible la democracia consagrada en los textos constitucionales y legales. Con este marco,

institucional e ideológico, el gobierno y la guerrilla podrán hacer el camino que lleve al [m del conflicto armado. Las reformas (de tipo político, institucional y social) son además un punto de amarre de la confianza que debe tener la guerrilla para que la negociación sea exitosa. La agenda abierta de paz es, primordial aunque no exclusivamente, un asunto de la sociedad, cuyos acuerdos deberán incorporarse al Estado de Derecho, es decir, a la constitución, a las leyes y reglamentos. Las modalidades para lograr los consensos no pueden fijarse de antemano. Pero, como ritual y como método de consulta participativa, resulta imprescindible la difusión del debate en todos los ámbitos sociales y territoriales. Instrumentos como las “mesas de trabajo” de 1983-1984, por ejemplo, o “los diálogos regionales” pueden ser un punto de partida a considerar. Puesto que en estricto sentido no hay una sociedad civil en Colombia, los sectores mejor organizados (los gremios económicos) obtendrán mejores resultados en la conformación de la agenda.

La temática de una agenda abierta de paz apunta hacia reformas substanciales, aunque es difícil fijar un orden de prioridades. Es probable que algunos puntos requieran una reforma constitucional y quizás la conformación de una nueva Constituyente que, dada la experiencia de 1990-1991, en esta oportunidad debe ser el resultado de un proceso muy sedimentado de diálogos y consensos.

La idea de la discusión pública de la agenda está explícitamente consignada en una carta enviada al Congreso nacional por el Estado Mayor central de la CGSB, el 25 de enero de 1992. Este documento, conocido como “Las doce propuestas para construir una estrategia de paz”, aclaraba que “los temas de la *agenda*... no pueden ser sólo competencia de los negociadores o de los especialistas, sino responsabilidad de todos los que pueden contribuir a despejar el futuro de la nación: empresarios y trabajadores, políticos y militares, clérigos y laicos, estudiantes, artistas, intelectuales, gobierno y guerrilla, periodistas, indígenas y campesinos, todos tenemos algo que aportar en favor del acuerdo y de la paz”.

Recientemente la Comisión de Conciliación Nacional propuso una lista de temas para esta agenda sobre la cual no debe haber mayor discusión. Por vía de ejemplo recordemos los títulos del listado: Derechos Humanos; Derecho Internacional Humanitario; solución al problema del desplazamiento interno de la población por causa del conflicto armado; la función social del Estado; el tema social (salud, vivienda, educación, “deuda social”); la fuerza pública; la justicia; la participación política; el desarrollo económico; el tema agropecuario; la reforma agraria integral; la reforma urbana; el tema ecológico; los recursos naturales; los grupos paramilitares, las autodefensas y los grupos de justicia privada; el narcotráfico. Pero hay dos temas vitales que deben ser negociados en la mesa con las guerrillas: los cultivos ilícitos y el problema de la verdad.

Cultivos ilícitos

Sorprende la poca importancia que se presta al problema social de las decenas de miles de cultivadores de hoja de coca y amapola. Los análisis económicos hacen abstracción de este grupo humano, de su crecimiento cuantitativo, de las condiciones de su existencia y de cómo podrá transformarse pacíficamente su base de vida. Con la inercia actual, este campesinado probablemente se inclinará masivamente del lado del conflicto. Quizás la mayoría decida apoyar más activamente la guerrilla, aun cuando muchos

grupos e individuos decidan integrarse a ese submundo descompuesto que empieza a asolar ciertas regiones colombianas. No cabe duda que la guerrilla es un interlocutor válido en esta problemática. No es el único y quizás no sea el más importante. Pero en la medida en que el estigma del gobierno central (que no de los gobiernos departamentales y municipales) siga recayendo sobre este campesinado, y continúe la política de erradicación centrada en la fumigación masiva, se estará fortaleciendo innecesariamente la guerrilla.

Como todos los problemas de la estructura agraria, la erradicación definitiva de los cultivos ilícitos es un asunto de poder y de redistribución del poder; un asunto de reforma agraria y de ingresos de los cultivadores. Secundariamente es un problema técnico y por último es un problema diplomático con Estados Unidos. Al poner de cabeza este orden de prioridades, no se resuelve el problema de una de las bases del narcotráfico y de la bonanza financiera de la guerrilla y, al contrario, se crea un poderoso factor de agravio social.

Una comisión de la verdad

Al conocimiento y debate público debe llevarse el tema de la verdad de la guerra. Uno de los errores colosales de los fundadores del Frente Nacional fue pretender que debía tenderse un manto de perdón y olvido por los diez años pasados (1948-58) y, una vez enfrentados a una situación inesperada, pretender que todo podía reducirse a un chivo expiatorio: el General Rojas Pinilla.

Será muy difícil asentar la reconciliación de los colombianos con la falsa pretensión de que aquí no ha pasado nada. Como en Sudáfrica, El Salvador, Brasil o Argentina, deben crearse mecanismos apropiados para hacer público lo que debe saber la ciudadanía en relación con el conflicto y fijar responsabilidades, de una manera prudente y equitativa. No se trata de generar un sistema de venganzas, sino de permitir la exculpación institucional e individual de conductas (de los agentes estatales y de la insurgencia) que acarrearón destrucción, odio y sufrimiento innecesarios y desproporcionados. Con la exculpación, vendrá la reparación. Por esto, debería diseñarse un mecanismo confiable del tipo “tribunal” o “comisión de la verdad”. En el caso de acusaciones de delitos atroces, la comisión o tribunal deberá remitir los inculpados a la justicia ordinaria y sus autores no podrán beneficiarse de una eventual amnistía, indulto u otras figuras jurídicas semejantes.

El diseño y planeación de este tribunal o comisión deben ser muy cuidadosos y el momento en que comience a actuar dependerá del grado de avance de la agenda de paz, pues está integrado al proceso y no puede ser una rueda suelta.

Los procedimientos del diálogo gobierno e insurgencia

Las negociaciones para poner fin al conflicto armado, deberían empezar con un solo requisito previo: que Estado e insurgencia se comprometan a respetar la normatividad consagrada en el Derecho Internacional Humanitario. Sobre este aspecto hay un amplio consenso nacional, y su acatamiento por parte de Estado y guerrilla crearía, sin duda, un ambiente propicio a los debates de la agenda abierta y de la agenda de negociaciones. Sobre esas bases, podría tener sentido el principio de “negociar en medio de la guerra”.

La agenda de negociaciones con la insurgencia debe concentrarse en cuatro aspectos: desarme, desmovilización, reincorporación, verificación y garantías, pero debe estar precedida por un proceso exitoso de la agenda abierta de paz. En ese momento, la guerrilla, como proyecto político, habrá perdido su razón de ser y entonces se impondrá negociar las condiciones que le permitan a los guerrilleros, como individuos y como colectivo, realizar el tránsito hacia la normalidad de la vida civil.

Si el cese al fuego no es un requisito previo, sí debe plantearse la conveniencia de pactar una fase de distensión en que las partes muestran una auténtica disposición a poner fin al conflicto. A nuestro juicio el tema de la entrega de armas tiene, en las circunstancias colombianas previsibles, un valor ceremonial que podría obviarse. Si hay voluntad política de desmovilizarse, las armas pasan a ser un problema secundario. En una perspectiva realista, la insistencia de la guerrilla en no entregar no debe convertirse en un obstáculo insalvable.

La agenda específica

Mencionamos los cuatro aspectos fundamentales: desarme, desmovilización, reincorporación, verificación y garantías. El enunciado no sigue una secuencia cronológica. Por ejemplo, el desarme (si lo hay) debe verificarse y las partes deben tener garantías satisfactorias sobre sus implicaciones. Pero la experiencia muestra que el éxito del desarme no reside en los aspectos técnicos (el inventario, la entrega de las armas, la custodia temporal de los arsenales, la verificación de su destrucción) sino en el contexto político, en el grado de credibilidad que gane el proceso en las filas guerrilleras. Por ejemplo, en El Salvador, ONUSAL registró 114 lugares clandestinos, ubicados en El Salvador, Honduras y Nicaragua, en los que el FMLN escondía armas. Si a esto se agrega la gran cantidad de armas en manos privadas, se verá cómo el problema del desarme es eminentemente político.

Lo que debe estar claro para todos los participantes es que la desmovilización da lugar a un nuevo orden, o mejor, marca la transición a un nuevo orden que es incierto y precario. Por esto deben responderse cuidadosamente tres preguntas:

1. ¿Qué ocurrirá en las zonas de control o influencia de la guerrilla?
2. ¿Cómo evitar un vacío de autoridad legítima en esas zonas?
3. ¿Quién garantizará la seguridad de los desmovilizados?

Aquí debe tenerse en cuenta la nefasta experiencia de Urabá una vez desmovilizado el EPL. Además, es mejor descartar que las FARC y el ELN se avendrán a “acampar”. Sin embargo, debe preverse que la desmovilización, entendida como la desintegración efectiva de un grupo en armas, es el paso previo a la reintegración o reincorporación a la vida social y política. Ese tránsito requiere cierto control: un censo de ex combatientes, un inventario de las necesidades y aspiraciones de cada cual; exámenes médicos, paquetes iniciales para facilitar la reincorporación, transporte y condiciones de asentamiento, entrenamiento laboral, educación formal, si el excombatiente escoge un lugar de residencia, bonificaciones económicas.

Sobre la mayoría de estos puntos hay alguna experiencia. En particular debe aprenderse de los errores: los paquetes de corto y mediano plazo ya deben estar financiados y tramitados administrativamente. El papeleo y las demoras pueden dañar completamente el mecanismo. Se ha repetido que las FARC y el ELN, en las condiciones presentes, no acamparán como el M-19 y el EPL. En estas condiciones, la ejecución y verificación de los esquemas de desmovilización y reintegración deben contemplar otras posibilidades, como por ejemplo, la rehabilitación integral de nuevas entidades territoriales. En este sentido debe revisarse cuidadosamente el arsenal de experiencias del PNR.

Otro aspecto central es qué tipo de policía podrá mantener el orden en estas zonas. Es decir, habrá que asumir que el Ejército cumplirá otras funciones constitucionales. ¿Tendrán estas nuevas entidades territoriales un estatuto peculiar de autonomía? ¿Y cómo se garantiza que no acudirán a ellas fuerzas desestabilizadoras? Ese tipo de interrogantes deben plantearse desde ahora, pese a que pensemos en un horizonte de muchos años para su realización. Pero, seguramente entonces habrá otras preguntas y otras respuestas posibles.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV

Memorias del Encuentro Colombo-Español, Paz y Guerra en Conflictos de Baja Intensidad: el Caso Colombiano, (1996) Santafé de Bogotá, 24,25 y 26 de Enero.

Seminario Taller “El estado del conflicto político armado y su solución negociada”, (1996) Melgar, 26,27 y 28 de noviembre.

Wilson Center for Scholars, Fescol, Universidad de los Andes, (1996), Santafé de Bogotá, 26 y 27 de Junio. *Procesos de Paz y Negociación en Colombia. Relatoría*.

Alape, Arturo, (1985), *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Santafé de Bogotá, Planeta.

Alonso, Manuel Alberto, (1997), *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio*, Medellín, Universidad de Antioquia.

Arango Zuluaga, Carlos, (1986), *FARC: Veinte años. De Marquetalia a La Uribe*, Santafé de Bogotá, Ediciones Aurora.

Arenas, Jacobo, (1985), *Cese el fuego. Una historia política de las FARC*, Santafé de Bogotá, Editorial La Oveja Negra.

Arenas Reyes, Jaime, (1971), *La guerrilla por dentro. Análisis del ELN colombiano*, Santafé de Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

Behar, Olga, (1985), *Las guerras de la paz*, Santafé de Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

Bejarano, Jesús Antonio, (1994), *Una agenda para la paz*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Blair Trujillo, Elsa, (1993), *Las Fuerzas Armadas Una mirada civil*, Santafé de Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular, Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia.

Boundon, Lawrence, (1996), "Guerrillas and the State: The Role of the State in Colombian Peace", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 28, págs. 279-297.

Braun, Herbert, (1994), *Our Guerrillas, Our Sidewalks. A Journey into the Violence of Colombia*, Niwot, Colorado.

Camacho Guizado, Álvaro, (1994), "Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?", *Análisis Político*, N° 21, Santafé de Bogotá, IEPRI, UN, Enero a Abril.

Comisión de Superación de la Violencia, (1992), *Pacificar la paz. Lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz*, Santafé de Bogotá, IEPRI, CINEP, Comisión Andina de Juristas.

Corporación Región. Equipo de Investigación, (1997), *Una aproximación a la conflictividad urbana en Medellín*, Medellín, mayo.

Cubides, Fernando, Leonidas Mora y Jaime Eduardo Jaramillo, (1986), *Colonización, coca y guerrilla*, Santafé Bogotá, Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Cubides, Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, (1995), *Violencia y desarrollo municipal*, Santafé Bogotá, CES, UN.

Cubides, Fernando, (1997), "Los paramilitares y su estrategia", Mimeo, Santafé de Bogotá.

Chernick, Mark W., (1996), "Peacemaking and Violence in Latin America", en Michael E. Brown (Ed.) *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge, Mass.

_____, (1988-1989), "Negotiated Settlement to Armed Conflict: Lessons from the Colombian Peace Process", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30, N°4.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, (1997), "Fuerzas Armadas y Democracia en Colombia desde el Frente Nacional", Santafé de Bogotá, Tesis de Grado, Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, sede México, México D.F.

Echandía Castilla, Camilo, (1994), *Violencia y Desarrollo en el Municipio Colombiano (1987-1993)*, Santafé de Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para la Paz, Observatorio de la Violencia.

_____, (1997), *El conflicto armado en Colombia: balance y perspectivas*, Santafé de Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para la Paz, Observatorio de la Violencia.

_____, (1997), *Tendencias y evolución reciente del conflicto armado en Colombia*, Santafé de Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para la Paz, Observatorio de la Violencia.

_____, (1997), *Colombia: dimensión regional del homicidio*, Santafé de Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para la Paz, Observatorio de la Violencia.

Gaitán Díaz, Fernando, (1995), "Una indagación sobre las causas de violencia en Colombia", en Deas Malcolm y Gaitán Fernando, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Santafé de Bogotá, FONAIDE, DNP.

García, Clara Inés, (1996), *Urabá, Región, Actores y Conflicto, 1960-1990*, Santafé de Bogotá, Medellín, INER, Universidad de Antioquia, CEREC.

_____, (1997), *Antioquia en el marco de la guerra y de la paz. Urabá y Bajo Cauca*, Manuscrito, Medellín, julio.

García, Mauricio, (1993), *De la Uribe a Tlaxcala*, Santafé de Bogotá, CINEP.

Gros, Christian, (1992), "Los campesinos de las cordilleras frente a los movimientos guerrilleros y la droga: actores o víctimas", *Análisis Político*, N° 16, Mayo a Agosto.

Harnecker, Marta, (1989), *Unidad que multiplica. Entrevistas a dirigentes máximos de la Unión Camilista-Ejército de Liberación Nacional*, Quito.

Henao, Ildelfonso, (1997), "El poder de lo simbólico. Reconstruir el imaginario de proyecto de vida en la reincorporación social del guerrillero", en *Bitácora* 4, Octubre.

Jaramillo, Ana María, (1994), *Milicias populares en Medellín: entre la guerra y la paz*, Medellín.
Leal Buitrago, Francisco, (1994), *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, IEPRI, UN.

Marulanda Vélez, Manuel, (1973), *Cuadernos de Campaña*, Santafé de Bogotá, Ediciones Avejón Mono.

Medina Gallego, Carlos, (1996), *El ELN: una historia contada a dos voces. Entrevista con "El Cura" Manuel Pérez y Nicolás Rodríguez Bautista "Gabino"*, Santafé de Bogotá, Rodríguez Quito Editores.

_____, (1990), *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*, Santafé de Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos.

_____, (1997), "Violencia y lucha armada. El caso del ELN. Una historia de vida (1958-1978)", Tesis de Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, Marzo.

Medina Gallego Carlos y Mireya Téllez Ardila, (1994), *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia*, Santafé de Bogotá, Rodríguez Quito Editores.

Melo, Jorge Orlando, (1990), "Los paramilitares y su impacto sobre la política", en Leal Buitrago Francisco y León Zamosc, (eds.) *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los ochenta*, Santafé de Bogotá, IEPRI, Tercer Mundo Editores.

Orozco, Iván (comp.), (1993), *Negociaciones de paz. Los casos de Colombia y El Salvador*, Santafé de Bogotá, El Colombiano, CINEP, Comité Católico contra el Hambre, Fundación por el Progreso del Hombre.

Palacios, Marco, (1997), *Por una agenda de paz*, Manuscrito, Santafé de Bogotá, diciembre.

_____, (1999), "Dos modelos de paz", en Francisco Leal (comp.) *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Santafé de Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores.

Pardo, Rafael, (1996), *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*. Santafé de Bogotá, CEREC, Editorial Norma.

Pécaut, Daniel, (1997), "Presente, pasado y futuro de la violencia", *Análisis Político*, N° 30, Enero a abril.

Peñate G., Andrés, (1991), "Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province", M. Phil. Thesis in Latin American Studies, University of Oxford, St. Antonys College, May.

Pizarro, Eduardo, (1996), *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia desde una perspectiva comparada*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, IEPRI.

_____, (1991), *Las FARC, 1949-1966. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.

_____, (1992), "Colombia: ¿hacia una salida democrática a la crisis nacional?", *Análisis Político* N° 17, Septiembre a diciembre.

Ramírez Tobón, William, (1990), *Estado, violencia y democracia*, Santafé de Bogotá, IEPRI, Tercer Mundo Editores.

_____, (1990), "Las nuevas ceremonias de la paz", *Análisis Político*, N° 14, Septiembre a diciembre.

_____, (1992), "¿Alguien quiere volver a Tlaxcala?", *Análisis Político*, N°16, Mayo a agosto.

Rangel Suárez, Alfredo, (1996), "Guerrilleros, militares y civiles: una guerra interminable y los nuevos retos de la seguridad", *Seminario Fallas en la transición democrática en Colombia*, IEPRI, Santafé de Bogotá, 19-21 de Junio.

_____, (1996), *El poder local: objetivo actual de la guerrilla*, Seminario Descentralización y Orden Público, FESCOL, Milenio, Santafé de Bogotá, 31 de Julio.

_____, (1997), "Violencia Política y guerra de guerrillas en Colombia", ponencia presentada en el Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, 28-30 de abril.

_____, (1996), "Colombia: la guerra irregular en el fin del siglo", *Análisis Político*, N°28, Mayo a agosto.

Restrepo, Luis Alberto y Socorro Ramírez, (1990), "Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986", Santafé de Bogotá, CINEP, Siglo XIX Editores.

Reyes Posada, Alejandro, (1990), "Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias", *Análisis Político*, N° 12, Enero a abril.

Sánchez, Gonzalo, (1990), "Guerra y política en la sociedad colombiana", *Análisis Político*, N° 11, Septiembre a diciembre.

Sánchez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda (eds.), (1986), *Pasado y presente de la Violencia en Colombia*, Santafé de Bogotá, CEREC.

Téllez, Mireya, (1995), *Las milicias populares. Otra expresión de la violencia social en Colombia*, Santafé de Bogotá, Rodríguez Quito Editores.

Uribe de Hincapié, María Teresa, (1991), *Urabá ¿Región o territorio?*, Medellín.

Uribe Alarcón, María Victoria, (1994), *Ni canto de gloria ni canto fúnebre. El regreso del EPL a la vida civil*, Santafé de Bogotá, CINEP.

Valencia Tovar, Álvaro, (1992), *Testimonio de una época*, Santafé de Bogotá, Planeta Colombiana Editorial.

Vergara Portela, Humberto, (1997), *Apuntes para una historia de la guerrilla colombiana*, Manuscrito, Santafé de Bogotá, diciembre.

Villamizar, Darío, (1995), *Jaime Bateman, profeta de la paz*, Santafé de Bogotá. COMPAZ, Compañía Nacional para la Paz.

_____, (1995), *Aquel 19 será. Una historia del M-19, de sus hombres y sus gestas, un relato entre la guerra, la negociación y la paz*. Santafé de Bogotá, Planeta.

_____, (1997), *Un adiós a la guerra*, Santafé de Bogotá, Planeta.

Villarraga, Álvaro y Nelson Plazas, (1994), *Para reconstruir los sueños. Una historia del EPL* Santafé de Bogotá, Colcultura, Progresar, Fundación Cultura Democrática.

La transición hacia la construcción de Sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana¹

Luis Jorge Garay Salamanca

Ingeniero Industrial. Ph.D. en Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts, EUA.
Consultor independiente.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este ensayo es plantear algunas hipótesis en proceso de elaboración bajo una óptica radical para caracterizar brevemente el proceso de crisis en Colombia y la forma como la globalización afecta o condiciona dicho proceso, para finalmente esbozar algunas reflexiones básicas sobre la transición hacia la construcción social de un “nuevo” país en las circunstancias del mundo de hoy.

Se parte de un diagnóstico de la evolución de la sociedad colombiana en el contexto de un proceso de globalización no sólo económico sino fundamentalmente político, y se desarrolla un esquema propositivo de referencia sobre el proceso de transición y posterior construcción de sociedad que resulta inaplazable para Colombia.

HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA COLOMBIANA

A la luz de la búsqueda de la democracia como ordenamiento social en el mundo durante el siglo XX y del avance del proceso de globalización capitalista en las esferas económica y política, puede afirmarse que la problemática colombiana está marcada hoy por una profunda subordinación de “lo público”, sin que nunca en el país se hubiese podido alcanzar una suficiente creación societal de lo público ni la instauración de un verdadero Estado de derecho, consecuente, entre otros factores, con una arraigada fragmentación del tejido social. Así, un problema central es la subordinación de lo público en favor de intereses privados privilegiados que han adquirido poder político, económico, cultural y social, tanto legítima como ilegítimamente en el país.

La profunda ausencia del sentido de lo público permea la forma de proceder, el comportamiento y la conducta de los ciudadanos, privilegiando el interés individual sobre el llamado “bien común”, lo que, entre otras cosas, reproduce la deslegitimidad y desinstitucionalización del Estado, “*el ente representativo del interés público*” en una sociedad democrática, e incluso en otras sociedades bajo otros regímenes u ordenamientos políticos alternativos.

La precaria legitimidad e institucionalidad del Estado —con las serias connotaciones que conlleva dentro de las discusiones de filosofía política actual— favorece el resquebrajamiento de sus funciones y responsabilidades básicas e inalienables. La primera

¹ Este ensayo se basa, en alguna medida, en la conferencia dictada por el autor en el Seminario: “Hacia un Nuevo Pacto Social”, organizado por la Universidad Nacional de Colombia durante los días 22 y 23 de febrero de 1999.

El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Álvaro Camacho Guizado por su estricta labor de editor y analista del ensayo, así como los comentarios de Alfredo Angula, Patricia Lizarazo, Diana Losada y Alejo Vargas, sin que sean responsables de los errores y omisiones remanentes.

y más central de esas responsabilidades en un Estado democrático es la irrestricta prevalencia de la ley en derecho y el monopolio en la aplicación de la justicia, la preservación del orden instituido en el ordenamiento político y social, y la integridad territorial. La desinstitucionalidad del Estado lleva a su paulatina sustitución por parte de grupos o intereses privados poderosos en el arbitrio de relaciones políticas, económicas, culturales y sociales en la sociedad, relegándose al imperio del “bien común” en favor de propósitos individualistas o grupales que no necesariamente reflejan el interés colectivo perdurable.

Sin una estricta prevalencia de la ley en derecho se crean condiciones propicias para un desarreglo societal profundo y a la vez visible e inmediato que es la ruptura de las normas básicas de “convivencia ciudadana”, en tanto aquella que se rija mediante el tipo de normas rectoras en derecho, de índole persuasiva aunque también coactiva, acordadas por mutuo entendimiento a través de un “contrato social” entre miembros de la sociedad. Esta precariedad de la convivencia ciudadana que va penetrando crecientemente múltiples instancias del relacionamiento social en el país abarca desde las relaciones cotidianas de los individuos con otros individuos como progresivamente de grupos de ciudadanos con otros grupos y con el Estado, y hasta instancias como la relación interactiva entre los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y el Estado en el espacio público-colectivo-privado del ordenamiento político y social.

Con el avance de la erosión de la convivencia ciudadana se va asentando, enraizando y germinando adicionalmente una aculturación del imperio de la violencia, con la creciente utilización del uso de la fuerza o la coacción o el poder de influencia o predominio de unos grupos sobre otros, para el logro de sus propios fines individualistas, egoístas e incluso, en ocasiones, en contra de la estabilidad social y de los intereses propiamente de carácter público.

Esta trilogía de problemas “autoalimentados” e íntimamente relacionados entre sí caracteriza un proceso de “destrucción social” en el contexto de las exigencias del mundo de hoy² —profunda supeditación de lo público, arraigada deslegitimidad y desinstitucionalización del Estado y precaria convivencia ciudadana—, que tiene como raíz central la preeminencia de lo privado sobre lo público o el bien común, que conduce al relajamiento del fin rector y último de un ordenamiento político, cual es el logro de una sociedad organizada en legítimo cumplimiento de un orden jurídico y societal. El ordenamiento político-jurídico busca, a través de una normatividad fundamental sobre derechos y obligaciones, guiar las relaciones, acciones y comportamientos entre ciudadanos y entre los ciudadanos y el Estado.

La enraizada fragmentación del tejido social y la pérdida de convivencia ciudadana se manifiestan no sólo en el deterioro de los comportamientos y conductas ciudadanos sino en las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales en la sociedad, proclives a la configuración de lo que se puede denominar como un proceso de “aculturación de la ilegalidad” en el sentido lato de la palabra —y en ciertos campos, hasta de una “aculturación mafiosa”—.

² Al punto que, como se muestra en la siguiente sección, elementos centrales de dicho proceso en Colombia contravienen principios básicos de la agenda política en avanzado estado de multilateralización, especialmente en el hemisferio americano.

Aquí se entiende por aculturación el proceso de formación práctica de un conjunto de valores, principios y fundamentos que rigen conductas y comportamientos de ciudadanos en una sociedad. Y por aculturación de la ilegalidad el enraizamiento progresivo en distintos ámbitos de la sociedad de la imposición de intereses privados individuales de grupos poderosos —de orden tanto legal como ilegal— al margen de normas y procedimientos del ordenamiento jurídico y político y a través de la violencia o de su poder de imposición, intimidación sobre otros grupos de la sociedad e incluso el Estado.

Así, entonces, un proceso de aculturación se produce con la progresiva adopción de prácticas y conductas por diversos estratos o grupos de ciudadanos, sin que ello implique de manera alguna el imperio de éstas como prácticas sociales, en sentido estricto del término. Sólo alcanzarán este estatus en la medida en que tales prácticas sean adoptadas y reconocidas suficientemente por el conjunto de los ciudadanos de la sociedad.

Un proceso de aculturación de la ilegalidad no implica que el proceder de los ciudadanos de una sociedad tienda a ser por naturaleza e idiosincrasia proclive a la “ilegalidad”, ni que todos y cada uno de los ciudadanos vayan adoptando al unísono conductas y prácticas “ilegales”, ni que este fenómeno social sea exclusivo y excluyente de una determinada sociedad por separado. Por el contrario, este proceso social está íntimamente relacionado con el (des)ordenamiento político, económico, social y cultural imperante en la propia sociedad —por ejemplo, con una estructura concentrada del poder económico y político, con unas prácticas no democráticas y “rentísticas” del quehacer político y económico y con una cierta pérdida de legitimidad del Estado para velar por la preeminencia del bien común sobre intereses individualistas de grupos poderosos—.

La búsqueda de la imposición de intereses individuales sobre otros intereses individuales o sobre el interés colectivo-público se fundamenta en la violación de normas, procedimientos y disposiciones del ordenamiento jurídico y político instituidos. Esta violación de la legalidad se hace o bien a través de la violencia como sustitución de la estricta prevalencia de la ley, cuyo monopolio debiera estar sólo bajo responsabilidad del Estado, o bien a través de la coacción fruto del poder político y económico de un grupo sobre otros sectores de la sociedad y el Estado, o bien a través del poder excluyente de influencia y no de la fuerza directa sobre el resto del aparato estatal y el ordenamiento político en general. Así, en la medida en que se amplía el ámbito social en el cual se relega el derecho legalmente instituido, va avanzándose hacia el establecimiento de organizaciones ilegales y, según su naturaleza, hasta mafiosas que se van arrogando la potestad de imponer por la vía *de facto* una aculturación ilegal en los términos definidos arriba.

En Colombia el comportamiento ciudadano, es decir la relación ciudadano-ciudadano, ciudadano-Estado, ciudadano-sociedad, ha sido permeado por la aplicación de prácticas ilegales con un creciente recurso a la fuerza en muy diversas actividades. Este deterioro social resultó potencializado, entre otras cosas, por una dinámica más profunda que es la “cultura mafiosa del narcotráfico”.

Un cuarto problema central del proceso colombiano es el conflicto armado que ha tenido una profunda transformación en el tiempo y que hoy día también se relaciona directa, indirecta, utilitaria pero no necesariamente en términos ideológicos, con actividades ilegales, en particular el narcotráfico.

Si bien el surgimiento de los movimientos guerrilleros tiene raíces de carácter social relacionadas fundamentalmente con la problemática tradicional predominante en el campo colombiano y, al menos en parte, con la confrontación ideológica entre los sistemas capitalista y comunista en el contexto de la *guerra fría*, con el tiempo la lucha por ampliar y consolidar su predominio territorial en vastas zonas del país, suplantando al Estado como medio para adquirir mayor poder político y militar por la vía de los hechos, no sólo ha venido financiándose de manera creciente con base en la imposición unilateral de cargas y penalidades monetarias —a manera de tributos en favor de estos grupos y no de la sociedad en su conjunto— sobre civiles y actividades económicas, sino que además ha recurrido a apropiar parte de los excedentes generados en las primeras etapas de la cadena del negocio del narcotráfico.

Ello al punto en que más del 40 por ciento de los ingresos anuales del grupo guerrillero más fuerte del país se originaría en el usufructo de cargas impuestas sobre la hoja y la pasta de coca adquirida por intermediarios en las zonas de cultivo y por concepto de la custodia de pistas clandestinas para el transporte de droga. Fenómeno similar ocurre en el caso de otros actores centrales involucrados en el conflicto armado colombiano —como los paramilitares— (UNDP 1999). Así, entonces, ante los requerimientos de la exacerbación de la lucha por el dominio territorial entre grupos guerrilleros y paramilitares y las fuerzas militares, el conflicto armado ha sido crecientemente permeado por una “cultura de ilegalidad mafiosa”, como ha ocurrido en ciertos sectores de la sociedad que usufructúan “ilegalmente” ganancias derivadas de actividades relacionadas con el narcotráfico —por ejemplo, el lavado de dólares o el contrabando—, para no mencionar a los grupos delincuenciales “mafiosos” propiamente dichos.

Un quinto problema fundamental es el problema del narcotráfico y el de la ilegalidad crecientemente reproducida en la conducción de actividades políticas, económicas y culturales en la sociedad colombiana. Esta ilegalidad, con una manifestación determinante en el narcotráfico, no es la causa fundamental ni la madre de la progresiva disolución de lo público en Colombia. Si bien es cierto que la ilegalidad tiene raíces históricas en el país que no sólo no han sido resueltas sino que ha ido consolidándose y ampliándose su espectro de acción a través del tiempo —por ejemplo, contrabando, posesión ilegal de la tierra, apropiación privada de riquezas colectivas, el caciquismo y la compra de votos, secuestro—, el narcotráfico como la actividad ilegal de quizás mayor rendimiento y poder depredador en el capitalismo de hoy, ha alcanzado un poder destabilizador potencializador de toda la problemática colombiana de la destrucción social.

El narcotráfico se desarrolla en Colombia no solamente por aprovechar las ventajas geográficas y estratégicas del país para la realización de las primeras etapas de la cadena internacional del negocio, sino también —y de manera determinante— debido a la fragmentación del tejido social, la precaria legitimidad e institucionalización del Estado y el relegamiento de la primacía de la ley en derecho.

Uno de los agravantes del problema del narcotráfico en el país reside en que el patrón de especialización adoptado dentro de la cadena internacional del negocio es el más “pauperizador y depredador” en términos sociales, culturales, ecológicos e incluso económicos. En efecto, la especialización progresiva del país hacia las primeras tres etapas —como las del cultivo de coca, el procesamiento de pasta y la elaboración de cocaína, y su contrabando a los países consumidores— de las siete u ocho etapas de la

cadena internacional del narcotráfico no sólo genera unas ganancias económicas ínfimas con respecto a las de las etapas finales que se reproducen en los países consumidores —como la distribución minorista en las ciudades, el lavado de dólares y la especulación financiera con excedentes ilegales—, sino que va imponiendo una “aculturación del narcotráfico” consecuente con: la suplantación del derecho y la ley por el imperio de la violencia y el poder de la fuerza; la “destrucción” de tradiciones, valores y comportamientos; la pérdida de la convivencia ciudadana; el deterioro del medioambiente y, al fin de cuentas, la “pauperización”, en sentido integral del término, del campesinado cultivador de la hoja de coca y de amapola y de las poblaciones en sus zonas de influencia.

Todos estos conflictos básicos en su conjunto y la íntima relación “autoalimentadora” entre ellos configuran un proceso de crisis social con profundas connotaciones en el contexto de la globalización capitalista imperante en el mundo. La profundidad de este proceso se hace evidente a todas luces con sólo mencionar algunas de las múltiples anomalías societales que aquejan a la sociedad colombiana. A manera de ilustración basta con citar que Colombia se caracteriza, entre otros rasgos, por:

- Ocupar el segundo lugar en las Américas en términos del número de homicidios por cada cien mil habitantes y el sexto lugar del mundo en violación de derechos humanos, con el agravante de enfrentar una actividad criminal crecientemente organizada —potencializada pero no exclusivamente vinculada a actividades ilegales y el narcotráfico— como lo muestra el hecho de que cerca de un tercio de los homicidios se ejecuta por ajuste de cuentas, en buena medida a través de terceros utilizados para la realización del crimen;
- Desempeñar el tercer lugar en el Hemisferio y el séptimo en el mundo —según *Transparencia Internacional*— en corrupción pública y privada, con la proliferación de prácticas de enriquecimiento ilícito;
- Presentar una grave pérdida de credibilidad y confianza en el sistema de justicia al punto en que se estima, según una encuesta reciente, que un 40 por ciento de los ciudadanos considera que la justicia no opera, un 15 por ciento que hay ausencia de autoridad, un 12 por ciento que es de difícil acceso³, y además que un 70 por ciento ha disminuido su credibilidad en la justicia, llegando a un nivel de confianza promedio en el sistema legal de apenas 4.7 en una escala de 1 a 10 (Sudarsky, 1999). Todo lo cual refleja la presencia de elevados grados de impunidad e inequidad en el sistema, y explica los reducidos niveles de denuncia de delitos por parte de los ciudadanos afectados;
- Sufrir una crisis en la institucionalidad del Estado y, en buena medida, en su legitimidad por el creciente escepticismo ciudadano sobre su efectividad y representatividad, cuando, por ejemplo, el nivel de confianza en las diferentes instancias del gobierno no supera el 4.2 en la escala 10 (gobiernos locales con 4.2 vs. gobierno nacional y administración pública con 3.8) (Sudarsky, 1999).

Este proceso de crisis social perverso guarda una estrecha correspondencia y relación autoalimentadora con una profunda aculturación rentística en la racionalidad política y económica observada en el país, y con una dinámica de desactivación productiva y de exclusión e inequidad social que ha venido agravándose en Colombia, especialmente respecto a las exigencias de la globalización capitalista.

³ Resultados de una encuesta publicados por la revista *Cambio*, N° 302, marzo 21-abril 5 de 1999.

A pesar de que el país ha podido conservar un crecimiento económico positivo durante los últimos treinta años, ha sido insuficiente para: incorporar de manera masiva y productiva a gran parte de la población, modificar los patrones de distribución de la propiedad y del ingreso —teniendo uno de los mayores grados de desigualdad en el hemisferio—, reducir de manera drástica los niveles de pobreza y marginalidad, evitar la expulsión “destructiva” de campesinos hacia el sector urbano, mejorar la capacitación y el bienestar de amplios estratos de la ciudadanía y, en fin, alterar la estructura productiva de manera creativa y funcional para el desarrollo económico y la equidad social —con el ahorro y la inversión, la incorporación de tecnología, la innovación, la capacitación y la modernización para el mejoramiento de la competitividad sistémica y el empleo productivo (Garay, 1999)—. Ello es aún más preocupante en la medida en que la economía nacional ha enfrentado repetidas bonanzas externas de índole legal e ilegal desde mediados de los setenta.

El patrón de desarrollo y la estructura productiva que han prevalecido tradicionalmente en Colombia resultan todavía más contraproducentes a la luz de las exigencias y desafíos del proceso de globalización capitalista imperante en la actualidad —bajo la apertura a la competencia externa y la liberalización de los mercados—, con el agravante que de no ser transformada “creativamente” la dinámica productiva, el país correrá el gran riesgo de sufrir un progresivo “marginamiento empobrecedor” del nuevo ordenamiento económico internacional.

En este punto es de mencionar que en una sociedad como la colombiana, en la medida en que bajo un ordenamiento político en avanzado estado de resquebrajamiento va progresando una aculturación ilegal, evidentemente la cultura productiva sufre severas y profundas transformaciones. Ello al punto en que no puede decirse que en Colombia se ha desarrollado una verdadera cultura empresarial capitalista ni una verdadera cultura capitalista en el sentido que valores clave del régimen capitalista de acumulación no son estrictamente observados en la sociedad. En una instancia determinante, entre otras razones, debido a la creciente permeabilidad y rentabilidad de la ilegalidad, que ha propiciado un avanzado proceso de “aculturación rentística” y no una verdadera cultura de la ganancia capitalista a través del ahorro, la inversión, el esfuerzo, la creatividad innovadora y el trabajo.

Sin pretender idealizar la cultura capitalista, ni tampoco pregonar su irrestricta perdurabilidad, sino reconociendo que además de ser el régimen imperante en el mundo hoy día es en el que por lo menos se ha adscrito nominalmente esta sociedad —con todas las contradicciones, conflictos y exclusiones que conlleva, como gérmenes atentatorios contra su misma estabilidad y vigencia⁴—, debe resaltarse que la cultura productiva en el país no corresponde a una verdadera cultura capitalista sino, en buena medida, a una cultura en la que se propende la búsqueda de ganancias y la satisfacción de objetivos egoístas excluyentes a través del usufructo de privilegios individuales adquiridos por medio del aprovechamiento de su capacidad de actuación respecto al

⁴ Es así como de continuar agudizándose la exclusión social y la desigualdad de oportunidades con el marginamiento consecuente de amplios estratos de la población y la inequidad distributiva entre naciones y grupos sociales de los beneficios y costos de la globalización, no sería de extrañar la pérdida de consenso político incluso hasta el punto de “deslegitimar” la continuidad del modelo neoliberal imperante en favor de otro alternativo más “deseable” socialmente. De ahí la necesidad de desarrollar modelos alternativos que, en adecuada consulta con las nuevas realidades del mundo moderno, pudieran avanzar en la búsqueda de sociedades acordes con un desarrollo humano integral.

mercado, al no existir condiciones equiparables a la competencia perfecta, y/o del poder de influencia e incluso de coacción del que disponen ciertos grupos determinantes dentro del ordenamiento político y económico para la aplicación de políticas públicas y colectivas, en beneficio exclusivo de sus propios intereses privados egoístas aún a costa del interés público. Más aún, esta cultura interactúa con rasgos típicamente rentísticos; esto es, con prácticas a través de las cuales los grupos económicamente dominantes privilegian la obtención de ganancias como fruto de su posición en la estructura social y no como fruto del trabajo, la inversión, la innovación y el riesgo.

El criterio rentístico se desarrolló en Colombia desde los inicios de la misma época de la República, mediante diversas prácticas sociales impuestas *de facto* alrededor de, por ejemplo: la posesión de la tierra, el dominio territorial y el poder político, el usufructo por parte de grupos individuales de riquezas naturales no renovables sin una debida retribución a la sociedad por el aprovechamiento de un recurso de carácter estrictamente público; la utilización de prácticas gamonalistas y clientelistas en el ejercicio del quehacer partidista como medio para la obtención de poder político y económico.

Esta aculturación rentística tiene una clara expresión en el caso de la industria —y, en buena medida, la agricultura en especial la comercial, para no mencionar el caso típico de la prestación de servicios financieros—, al haber sido reproducida por una excesiva prolongación y falta de renovación de una estrategia de industrialización circunscrita primordialmente a apoyar a unos determinados (sub)sectores domésticos productores de bienes tanto de consumo como intermedios basados en recursos naturales, sin una contraprestación comprometida por parte de los agentes beneficiados en términos, por ejemplo, del mejoramiento de su capacidad competitiva, de la capacitación del recurso humano y de la innovación técnica. Ello resultó favoreciendo a los sectores tradicionales mono u oligopolizados y con mayor poder de influencia política y económica por su posición privilegiada en la estructura productiva en el país⁵.

Así mismo, con sus particularidades, en lo rural la aculturación rentística se profundizó gracias al predominio de poderes territoriales sustentados en la elevada concentración de la propiedad de la tierra y el latifundio, con una influencia determinante en la configuración de partidos tradicionales y a través de ellos en la conducción de asuntos del Estado y la aplicación de políticas públicas como, por ejemplo, la impositiva que no solamente no penaliza con mayor tributación el uso de la tierra para fines fundamentalmente rentísticos y especulativos, sino que tampoco busca premiar relativamente la producción eficiente en el campo.

Además, en lo rural, Colombia no ha superado problemas endémicos —políticos, económicos y sociales—, sino que incluso ha sufrido serios retrocesos que han deteriorado aún más las condiciones de vida en el campo. No sólo se ha producido una mayor concentración de la tierra, con la presencia de intereses ilegales no capitalistas, que buscan en el poder territorial y geoestratégico una forma de legitimación y de poder político, sino que tampoco se ha avanzado en una mejor explotación de la tierra con mejores técnicas productivas y con adecuados patrones de especialización. Por el contrario, aparte de que amplias zonas del país están dedicadas a la ganadería extensiva cuando podrían ser utilizadas en la siembra de cultivos comerciales, en otras regiones no

⁵ El lector interesado en el tema, puede consultar en detalle a: Garay *et al.* (1998).

se está produciendo de manera consecuente con la aptitud de la tierra y en otras hay cultivos ilícitos que han propiciado la transgresión de reservas forestales, extendiéndose indebidamente la denominada frontera agrícola del país.

Esto ha llevado a que en el campo se haya arraigado una cultura de la renta cuya lógica no es la producción comercial capitalista mediante el aprovechamiento de las condiciones de la tierra, el mejoramiento de la productividad y la competitividad, sino fundamentalmente el aprovechamiento de un poder territorial para facilitar una cierta legitimidad y la realización de excedentes legales e ilegales, y para asegurar el logro de sus propios intereses rentísticos.

Así, entonces, en lo económico se produce básicamente una tendencia estructural a la desactivación productiva capitalista propiamente dicha y a la exclusión social —ante el proceso de desagriculturización, desindustrialización y terciarización pasiva-rentística sufrido por la economía colombiana desde mediados de los setenta (Garay *et al.* 1998)— que surge de décadas atrás pero que eclosiona en la medida en que se impone el nuevo modelo de apertura a la competencia externa, de liberalización y desregulación de mercados y privatización —mediante la suplantación del Estado en la prestación de ciertos servicios y, especialmente, en su relegamiento de actividades productivas propiamente dichas—.

Por consiguiente, se ha ido enraizando una profunda aculturación rentística en la racionalidad política y económica, congruente con un ordenamiento social no verdaderamente capitalista ni realmente democrático. Casi que independientemente del modelo imperante —ahora el neoliberal—, Colombia tendrá que desarrollar una “nueva” cultura productiva y política con la abolición de prácticas y lógicas de comportamiento arraigadas como la rentística y la ilegal, enmarcada dentro de un verdadero ordenamiento democrático e incluyente socialmente, bajo el contexto de globalización vigente en las esferas económica, política, social y cultural, si se desea transitar hacia la construcción de una sociedad capitalista. La problemática social de Colombia configura un proceso de destrucción de sociedad, un progresivo derrumbe de un tipo de contrato social que alguna vez se consideró había sido logrado por entendimiento entre grupos de la sociedad, en particular las clases privilegiadas.

El desafío societal que afronta Colombia es fundamentalmente el de la construcción de sociedad y no meramente el de negociación de conflictos parciales. No con ello se quiere afirmar que no hay que avanzar en la resolución de conflictos aislados, sino que hay que proceder en el contexto de un proceso integral de construcción social consistente en la búsqueda de un ordenamiento verdaderamente democrático en lo político, económico y social, en consulta y guardando relación con el proceso de globalización del sistema capitalista imperante.

En este ordenamiento las relaciones de los ciudadanos han de regirse por la vigencia de la ley en derecho, la legitimidad y la autoridad del Estado —como verdadero ente representativo del interés colectivo—, la igualdad de los ciudadanos ante la justicia y el derecho, y la soberanía individual bajo las normas y procedimientos reguladores de las responsabilidades y derechos de los ciudadanos. En este sentido, la *paz* no debe ser entendida como la negociación de conflictos entre algunos grupos no suficientemente representativos, ya que ella sólo puede surgir del logro de acuerdos y entendimientos

conciliatorios por convicción entre grupos y sectores representativos de la sociedad en conjunto, y no exclusivamente de grupos poderosos privilegiados que no deben arrogarse el derecho de definir por sí solos y a la luz de sus intereses, unas nuevas normas y regulaciones rectoras de las relaciones societales.

La paz debe ser aprehendida como el fin inmediato y a la vez último de un ordenamiento político que resulta del acuerdo y entendimiento entre los diferentes grupos y sectores de la sociedad, en el que las diferencias de intereses y posiciones sean resueltas a través de la convicción y no de la imposición de unos frente a otros a través de la violencia, el poder coactivo o incluso la fuerza. El proceso societal de definición de un nuevo ordenamiento político debe abordar todas y cada una de las instancias de la dinámica de crisis y destrucción social de Colombia, en las esferas económica, política, social y cultural.

LA PROBLEMÁTICA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

La problemática societal de Colombia no puede ser analizada bajo ópticas como las empleadas hace treinta o cuarenta años, en razón del avance del proceso de globalización del sistema capitalista, para no citar sino uno de los principales determinantes sistémicos de las relaciones internacionales de hoy en día.

La globalización entendida como la etapa actual del capitalismo, que va más allá de la mera instancia comercial y de liberalización de mercados a nivel internacional, establece un nuevo relacionamiento entre países en las esferas económica, política, social y cultural. En la actualidad el modelo imperante de globalización es el neoliberal consistente en la apertura a la competencia internacional, la liberalización y desregulación de mercados en la esfera económica y en una creciente multilateralización de la agenda política en campos como: el derecho internacional humanitario y derechos humanos, el combate contra el crimen internacional organizado y el narcotráfico, la defensa de los regímenes democráticos formales, la lucha contra la corrupción y la reforma del Estado, el ataque al terrorismo internacional y la preservación del medio ambiente. Precisamente, esta agenda política ha venido avanzándose en el hemisferio americano bajo el Plan de Acción de las Américas suscrito en Miami por los 34 jefes de gobierno en diciembre de 1994.

En este contexto, la problemática de crisis de sociedad en Colombia adquiere unas características claramente disfuncionales bajo cada uno de los principios rectores de la agenda política en el hemisferio americano, que incluso pueden reproducir las mismas condiciones de destrucción social —a la luz de las exigencias del mundo de hoy— o aún impedir la creación de condiciones propicias para un eventual proceso de transición hacia la construcción de sociedad. Siendo la agenda de las Américas guiada bajo la égida y el papel catalizador del país hegemón —Estados Unidos—, resulta evidente que el proceso de destrucción social de Colombia no pueda ser concebido al margen de la globalización hemisférica.

Ello no quiere decir que la globalización sea el único ni el más importante condicionamiento del proceso de construcción social en el país. Es más, la globalización capitalista neoliberal es susceptible de sufrir serias transformaciones, ante la eventual

exacerbación de contradicciones, conflictos y desigualdades entre distintos sectores de las sociedades en países desarrollados y en países del Tercer Mundo por la creciente exclusión de grupos de sus poblaciones que podrían llevar a erosionar el apoyo político y social al modelo globalizador vigente. Ante estas circunstancias no debe descartarse la necesidad de avanzar en la propuesta de modelos alternativos dentro del capitalismo, sobre la cual reflexiona hoy la socialdemocracia en países europeos, o incluso de otros como el caso de un modelo humanista de globalización, que aún no se ha estado en capacidad de concebir.

En el capitalismo de hoy las relaciones políticas se vuelven al menos tan determinantes como las económicas, una vez superado un avanzado estadio de internacionalización de las economías y, bajo el modelo de globalización neoliberal, con la vigencia de la apertura y reforma estructural en la mayoría de las economías del mundo. Una de las razones consiste en que para progresar en la institucionalización del modelo neo liberal globalizado se requiere de la aplicación de normas, regulaciones y principios en la esfera propiamente política y no sólo en la propia instancia de operación de los mercados y de los agentes económicos. Ello porque el mercado es una institución social creada, modificada y perfeccionada por la acción racional y mediante la adopción de normas que moldean y regulan el comportamiento entre agentes económicos en el mercado (Polanyi, 1944).

El mercado es una relación de intercambio entre agentes. Bajo la concepción neoliberal y de la libre competencia se supone que es una institución social donde los diferentes agentes intervienen, en teoría, en condiciones de igualdad en el intercambio, y con las mismas capacidad y oportunidad para satisfacer sus necesidades, a través de su interacción en el propio mercado. En ese sentido se requiere de unas disciplinas, de unas normas y de unas instituciones que faciliten la interacción y el acceso a la información para poder realizar el intercambio entre agentes de la sociedad en condiciones de competencia.

Al aceptarse al mercado como una institución social, bajo la óptica de la competencia ideal se requiere de un entorno no sólo económico sino también normativo, institucional y político, propicio para la “igualdad” de oportunidades de los agentes económicos participantes. La instauración del mercado y del régimen de competencia tiene como contrapartida la necesidad de desarrollar un régimen político que responda a los mismos postulados básicos —como principios teóricos abstractos— del régimen de competencia.

El primero es el de la igualdad de los agentes en el proceso de decisión política para la definición de las prioridades sociales mediante el derecho al voto, lo que en términos de mercado implicaría el derecho de los agentes a participar e interactuar a través de la relación oferta-demanda. El segundo es el de la “soberanía” en las decisiones. Se supone teóricamente que en el mercado, el agente económico es soberano en sus decisiones. Similarmente, en el régimen democrático uno de los postulados centrales es que cada ciudadano, con el acervo de información y de oportunidades que dispone, es soberano en sus decisiones; y otro es que no deben haber fuerzas externas que lo lleven a definir o condicionar sus decisiones en la esfera de lo político.

El régimen político que debería acompañar al modelo teórico neoliberal no es el que impera en la realidad en la etapa actual del proceso de globalización. El régimen vigente en muchos casos no es el más propicio al régimen neoliberal de competencia.

Ahora bien, cuando hay creciente interacción entre sociedades, en este caso entre países, y se busca instaurar un modelo neoliberal de mercado en el ámbito internacional, se hace evidente la necesidad de ir adecuando no sólo el régimen democrático jurisdiccional a nivel de cada sociedad, sino de ir avanzando en la internacionalización de un sistema económico, político y jurídico. A medida que va profundizándose el proceso de internacionalización y multilateralización del régimen de competencia, en este caso el neoliberal, se requiere ir reformando internacionalmente la jurisprudencia normativa e institucional en lo político y en lo económico para facilitar y propiciar la eficiencia y la efectividad de un “mercado cada vez más global”.

La profundidad de la globalización política está íntimamente relacionada con el avance de la globalización económica. En la actualidad la globalización política adquiere especial preponderancia ante el progreso del modelo económico neoliberal, la internacionalización productiva, la descentralización del proceso de trabajo y de acumulación de capital a nivel mundial con la revolución tecnológica-informática, y la incorporación de las economías socialistas al régimen de mercado. A esta altura del proceso de globalización no gratuitamente se han ido multilateralizando un conjunto de principios y normas para la conducción de relaciones bajo la égida de los países dominantes, hegemónicos del sistema y en el contexto de un modelo neoliberal en lo económico y de uno neoconservador en lo político (Giddens, 1994).

En la etapa actual de la globalización sobresale un país como (cuasi)hegemónico —Estados Unidos— en el que rige un régimen de competencia consolidado (aunque no de competencia “pura y libre”) con un modelo democrático formal avanzado y con un sistema normativo, regulatorio y jurisprudencial desarrollado a la luz de las condiciones específicas del modelo neoliberal. Cuando ya interactúa el sistema social, económico y político del país (cuasi)hegemón con los de otros países del sistema, en aras de tomar el mayor provecho posible de la globalización bajo las condiciones de competencia imperante, el (cuasi)hegemón ejerce evidentemente una influencia creciente, y determinante en algunos casos, sobre el tipo de régimen, principios, valores, normas y jurisprudencia que deben ser implantado por el sistema en su conjunto.

En este sentido, un elemento central por tener en cuenta es la conveniencia (o no) para países no hegemónicos del sistema, de adoptar el mismo (idéntico) régimen jurisprudencial, normativo y regulatorio en lo político y económico vigente en el (los) país(es) hegemónico(s), para avanzar en la implantación de un modelo como el neoliberal —que corresponde a intereses y condiciones básicas del(os) país(es) hegemón(es)—. O si, por el contrario, dada la diversidad de las condiciones de competencia del mercado y de condiciones en la esfera política, se deban implantar, por lo menos de manera temporal, regulaciones, normas y regímenes relativamente diferenciados que puedan propiciar mejores condiciones para transitar hacia un régimen regulatorio de las relaciones entre países, en términos más creativos e igualitarios en lo político, económico y social.

Este tema crucial debe ser dilucidado cuidadosamente en el caso de Colombia en su transición hacia la construcción de sociedad. Es el hecho de que si bien el país hace parte de un régimen internacional imperante, deberán aprovecharse márgenes de maniobra disponibles —escasos de por sí— para adecuar el modelo político y económico de referencia a uno relativamente diferencial más propicio y favorecedor de los cambios y

transiciones sociales requeridos para la construcción de un nuevo país que esté en mejores condiciones de afrontar los retos de la globalización y de evitar en lo posible su marginamiento destructivo del nuevo orden mundial.

La aplicación internacional de principios rectores podrá influir en la construcción social de Colombia, en razón de que los principales frentes de destrucción social del país guardan una estrecha relación con la agenda política en proceso de multilateralización, en especial en el hemisferio americano. De ahí la importancia de analizar cuidadosamente una estrategia de internacionalización del proceso de construcción social en Colombia.

Sólo para mencionar un ejemplo es claro que por diferentes razones circunstanciales más que estratégicas, el grupo guerrillero más fuerte del país y el gobierno de turno han creído que la internacionalización del proceso de diálogo sobre el conflicto armado —como etapa preliminar a un eventual proceso de negociación— podría ser propicia para la búsqueda de una posible resolución de la confrontación, de forma simultánea con un avance en la sustitución de cultivos ilícitos y en la erradicación del narcotráfico en el país.

Para ello han considerado que mediante el financiamiento de la sustitución de cultivos ilícitos y con la inversión de recursos en las zonas afectadas, como base fundamental de la estrategia, se podría avanzar en la erradicación de la coca y el debilitamiento del narcotráfico, en el entendido que se cuente “con la buena voluntad y disposición” del grupo armado para ejercer su poder político y coactivo sobre la población cultivadora. Para implantar dicha estrategia se buscaría el apoyo de la comunidad internacional, a través del Programa de Fiscalización para las Drogas de Naciones Unidas y contando al menos con la no oposición del gobierno de Estados Unidos como protagonista determinante en la conducción del tema del narcotráfico en el hemisferio.

Para dicho grupo guerrillero esta estrategia puede ser beneficiosa en la medida en que preservando su presencia en una zona de cultivos bajo su influencia, se cuente con recursos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores, lo mismo que en la infraestructura de la zona. Así iría no sólo legitimando su predominio territorial sino además rei vindicando para su propio provecho político y estratégico los frutos del posible mejoramiento de las regiones, con cargo a recursos de la sociedad colombiana como de algunos recursos crediticios externos y algunos pocos aportes internacionales.

A su vez, para el gobierno de turno podría tener réditos de corto plazo en la medida en que se avanzaría hacia una negociación con el grupo insurgente más fuerte, y a que se contaría con el aval de la comunidad internacional, al menos en el corto plazo. Ahora bien, en la medida en que el negocio del narcotráfico mantenga una de las más elevadas rentabilidades a nivel internacional y dado que las zonas potenciales de cultivo de coca están circunscritas, en medida determinante, a países andinos, Colombia continuará siendo un país con claras ventajas geográficas y estratégicas para cultivos ilícitos como los de coca y amapola.

No obstante, siendo el control al tráfico de drogas ilegales prácticamente la mayor preocupación de la opinión pública de los Estados Unidos y uno de los objetivos principales del gobierno de ese país⁶, ante la primacía del problema del consumo interno de drogas en

⁶ Según reciente sondeo realizado por el Consejo de Relaciones Exteriores de Chicago (CCFR), resumido en la revista *Cambio*, N° 303, abril 5-12 de 1999.

su agenda política doméstica, su apoyo a esta estrategia sólo sería convalidado en tanto que Colombia lograra avanzar en la erradicación efectiva del narcotráfico. Dado que el narcotráfico atraviesa el núcleo central del conflicto armado, mediante su financiación a diferentes grupos en conflicto, y ante el poder económico y territorial que ha ido acumulando en el país, la sustitución de cultivos sólo en aquellas zonas de influencia de uno de los grupos guerrilleros puede motivar el desplazamiento de los cultivos de coca y amapola hacia otras regiones del país, tanto de aquellas con precaria presencia del Estado como las de territorios bajo el predominio de otros grupos armados o incluso de sectores aliados con el narcotráfico.

De esta forma, aún si se sustituyeran cultivos ilícitos en las zonas de influencia del grupo guerrillero en referencia, Colombia podría continuar siendo importante exportador de drogas a Estados Unidos, lo que llevaría al gobierno estadounidense a enfrentar un serio conflicto político ante su electorado para seguir aceptando dicha estrategia. Como respuesta, aún bajo el decidido propósito colombiano de avanzar en la erradicación de cultivos ilícitos en el país, el gobierno de Estados Unidos no sólo buscaría imponer restricciones a Colombia, mediante mecanismos como la descertificación y otros de índole unilateral, a nivel político y económico, sino que además reforzaría otras políticas de combate al narcotráfico como una mayor cooperación militar para el control aéreo y marítimo del territorio colombiano, y/o una más agresiva política de fumigación de cultivos sobre zonas ya no sólo selváticas del país, con los graves problemas ecológicos y sociales que ello implica.

Bajo este eventual escenario y en la medida en que se mantenga la actividad del narcotráfico como una de las más rentables a nivel mundial y no se avance con la aplicación internacional de un “verdadero” esquema de corresponsabilidad entre países consumidores y productores —bajo principios como los de reciprocidad y equidad internacional—, preservándose el esquema hegemónico vigente⁷, en el mediano y largo plazo tal tipo de estrategia de internacionalización para afrontar el conflicto armado podría traer severas consecuencias en las relaciones del país con el hegemón del hemisferio y además agudizar conflictos y contradicciones internas para el avance en la construcción social en Colombia.

El ejemplo anterior muestra cómo la globalización política y el Plan de Acción Hemisférico condicionan *de facto* los procesos de transformación económicos y políticos en los países integrantes del sistema, y en diversas instancias de acción determinante, según el caso. De ahí que resulte necesario desarrollar estrategias cuidadosas para que en debida consulta con los restringidos márgenes de autonomía relativa disponibles para un país como Colombia, puedan aprovecharse algunas oportunidades brindadas en su momento por la globalización y también reducirse en lo posible sus condicionamientos negativos, para al fin de cuentas gestionar estratégicamente una internacionalización creativa y no destructiva y perversa.

⁷ Dada la naturaleza estrictamente internacional de la actividad del narcotráfico y la corresponsabilidad entre países consumidores y productores a lo largo de la cadena, debería adoptarse una estrategia integral y comprensiva de combate al crimen internacional organizado y el narcotráfico con un riguroso carácter multilateral y bajo un enfoque promocional basado en una efectiva cooperación internacional, con el propósito de minimizar las secuelas y sacrificios sociales, políticos, económicos y culturales del problema mundial del tráfico de drogas psicoactivas. Para mayor detalle, véase, entre otros: Garay (1999).

TRANSICIÓN HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE SOCIEDAD EN COLOMBIA

Los problemas estructurales de la sociedad colombiana constituyen, en últimas, razón esencial de las condiciones objetivas y subjetivas de la situación de destrucción social que vive el país. Entre los principales desafíos estructurales sobresalen, entre otros, la instauración de la primacía de lo público y de la legitimidad del Estado con el monopolio a su cargo en la aplicación de la justicia y el derecho, su función de racionalizador del interés colectivo y su papel inalienable en la defensa del “bien común”; la plena vigencia de la ley y la preservación de los derechos humanos; la implantación de un desarrollo económico, social y medioambiental sustentable; el compromiso societal de buscar satisfacer necesidades básicas (educación, salud, justicia) e incorporar a la vida moderna a amplios estratos de la población, y, en fin, la construcción de una sociedad moderna y democrática en las esferas política, económica y social.

El desafío central para la sociedad colombiana es cómo abordar privada, colectiva y públicamente su transformación. La participación es uno de los temas centrales del proceso. En la Constitución de 1991 se establecieron propósitos y se crearon mecanismos, normas, procedimientos para ir avanzando hacia una mayor participación social en las diversas esferas de la acción pública y privada en el país. Sin embargo, a pesar de haberse cumplido aparentemente los procedimientos democráticos formales, mediante la elección de una Asamblea Constituyente —eso sí, con una de las mayores abstenciones electorales de la historia colombiana—, y de haberse establecido propósitos nacionales, que en la mayoría de los casos parecieran ser ampliamente compartidos por la sociedad, no ha logrado en gran medida ser aprehendida y llevada a la práctica por los ciudadanos.

El problema esencial consiste en que el proceso constitucional de 1991 no configuró un verdadero contrato social, entendido como un acuerdo societal sobre un ordenamiento político, económico y social fruto de la convicción y del compromiso entre grupos y sectores representativos de la sociedad, y no de la imposición de los intereses de unos grupos dominantes (legales o ilegales) sobre el resto de la sociedad —supeditándose lo público a los intereses privilegiados privados—, ni tampoco de un esfuerzo intelectual de los elegidos sin ser avalado por un verdadero comprometimiento social de los electores.

De no progresarse en un verdadero proceso de concientización colectiva sobre el avance de la destrucción social en el país y de no alcanzarse un compromiso colectivo-público para la construcción de un “nuevo” país, la mera realización de otro proceso constitucional similar al anterior no aportaría sustancialmente al cambio social, sino que por el contrario podría configurarse en una frustración nacional más. Colombia caería en el gravísimo error de volver a creer que el problema es crear otra Constitución sin surtir el proceso societal básico para un estricto comprometimiento alrededor de un nuevo contrato social⁸.

Un proyecto nacional no surge solamente de la bondad intrínseca de la razón porque si así fuera ninguna sociedad enfrentaría serios problemas ya que siempre existirán privilegiados razonadores que podrían concebir el proyecto ideal para la sociedad. El contrato social surge de un proceso de concientización, convicción, compromiso privado-

⁸ El reciente revés que sufrió en las urnas la reforma constitucional en Guatemala para instituir formalmente acuerdos alcanzados en la negociación del conflicto armado, constituye un ejemplo fehaciente.

colectiva-público para la transformación de la sociedad. La transición a la construcción de sociedad no resulta de la negociación entre unos pocos privilegiados alrededor de temas particulares, sino que se trata de una concientización y compromisos colectivos de la problemática social y de su transformación de manera integral y comprensiva.

Este pareciera ser, al menos en principio, un planteamiento idealista, pero dada la profundidad de la crisis y destrucción social del país, la construcción de una nueva sociedad habría de requerir una verdadera utopía. Utopía entendida como la creación de la ideología para el cambio social con el fin de superar el (des)ordenamiento actual mediante la construcción de un nuevo ordenamiento democrático incluyente en lo político, económico, social y cultural.

El proceso de utopía puede ser ilustrado en lo productivo mediante el tránsito de una profunda aculturación rentística predominante hacia una verdadera cultura empresarial capitalista, en el contexto de la globalización del sistema capitalista mundial, en la que se privilegie la ganancia como fruto del trabajo, la inversión, la innovación y la competitividad. De forma simultánea, avanzando en la imposición de una nueva cultura de *coordinación* entre lo privado, lo colectivo y lo público para el mejoramiento de la competitividad de los sistemas productivos dado que en la etapa actual del capitalismo globalizado la competencia no es exclusivamente entre firmas aisladas independientes de su entorno económico, sino fundamentalmente entre sistemas productivos en los que actúan y se desarrollan las firmas para afrontar la competencia a nivel cada vez más internacionalizada.

Para profundizar en la competitividad sistémica resulta indispensable el mejoramiento del entorno *metaeconómico* (cultura capitalista en lugar de rentística), *macroeconómico*, *mesoeconómico* (estabilidad y transparencia de normas y regulaciones del mercado, prevalencia de los derechos de propiedad, reducción de los costos de transacción, capacitación de recursos humanos, adecuación de la infraestructura vial y telecomunicaciones) y *microeconómico* (Garay *et al.*, 1998). Dicho mejoramiento requiere de una acción *coordinada* entre las instancias *privada* (individual-micro), *colectiva* (a nivel de las firmas relacionadas en un proceso productivo —desde actividades primarias hasta industriales finales y de servicios, como es el caso de las cadenas productivas—, de los sindicatos y asociaciones laborales y de los gremios sectoriales) y *pública* (institucionalidad responsable de la formulación y aplicación de políticas públicas).

Esta *coordinación* implica tanto el intercambio de información básica en beneficio de firmas, gremios y asociaciones laborales relacionados en su conjunto (por ejemplo, en la cadena productiva), como también la distribución de responsabilidades privadas-colectivas-públicas para la financiación, gestión, coadministración de las acciones requeridas para la profundización de la competitividad sistémica.

Bajo el modelo de sustitución de importaciones del pasado la política pública era concebida de “*arriba a abajo*” y respondía en buena medida a intereses de grupos privilegiados, sin la imposición a éstos de responsabilidades adicionales como contrapartida. Así, a empresas privilegiadas no se les comprometía a avanzar en el mejoramiento de su competitividad y productividad o al aumento de sus exportaciones, por ejemplo, como contrapartida al usufructo de protección a la competencia externa, de créditos recibidos en condiciones preferenciales, o de otras políticas públicas en su beneficio.

A diferencia, en la etapa actual de la competencia abierta, la política pública debe surgir de un proceso de *coordinación* más de tipo “*horizontal que vertical*”, con la asunción efectiva de responsabilidades precisas de los agentes comprometidos bajo un estricto escrutinio público-colectivo-privado sobre el cumplimiento de obligaciones adquiridas.

Para avanzar en esta transición se requiere que el empresariado en su conjunto o al menos el empresariado representativo con claro poder decisorio adquiera conciencia suficiente sobre el interés sistémico de adoptar este nuevo paradigma de comportamiento —y, en su medida, las agremiaciones sectoriales y las asociaciones laborales—, ya que de insistirse en la lógica tradicional vigente se atentaría seriamente contra sus propios intereses sistémicos, perdurables de mediano y largo plazo. Una vez adquirida la conciencia se debería avanzar en el compromiso con otros actores de la sociedad para la implantación del nuevo modelo o esquema de *coordinación* privada-colectiva-pública en lo propiamente productivo.

El caso de lo productivo es el más específico, aprehensible y directo que muestra la necesidad de que actores centrales para el proceso de transición y cambio social, como son el empresariado y las asociaciones laborales, adquieran la concientización y compromiso de adoptar un nuevo modelo productivo en pleno proceso de apertura económica y globalización. Esta sería una de las bases prácticas para avanzar de forma simultánea en un proceso de cambio en lo político con otros sectores de la sociedad. Pero la tarea fundamental y la más difícil para la construcción de sociedad en Colombia es precisamente lograr la participación de los ciudadanos de una sociedad fragmentada en la que priman los intereses privados sobre los públicos-colectivos.

A esta altura de su proceso de deslegitimación y desinstitucionalización, el Estado colombiano adolece del suficiente poder de convocatoria ante sus ciudadanos para erigirse como el conductor único de esta tarea. En consecuencia, una prioridad de la sociedad es restablecer para el Estado el cumplimiento de su papel de ente social racionalizador del interés colectivo. En la convocatoria para la búsqueda de este propósito se encuentra uno de los principales medios para la legitimación e institucionalización del Estado ante sus ciudadanos.

Los partidos políticos en general juegan aquí un papel crucial como impulsores naturales del proceso de institucionalización del Estado. Pero ellos a su vez deben realizar al menos tres tareas fundamentales en su propio seno, tendientes a rescatar su carácter democrático. La primera es romper con su papel de cabilderos ante el Estado de los intereses particulares o de grupos con influencia fundamentada en cualquier tipo de poder, anteponiéndolos sobre intereses colectivos de sus miembros o los expresados en sus programas.

La segunda es la de recuperar su papel de formadores de opinión pública, volviendo al estudio e interpretación concienzuda de la problemática del país. Y la tercera, asociada con la anterior, es la de buscar formas más elevadas de participación de sus miembros en la conducción de la sociedad, formalizando el reconocimiento de la “quiebra” del modelo de partido de masas ligados a la búsqueda de poder en democracias representativas, explorando expresiones de democracia directa o estrechamente ligada con la cotidianidad de los miembros, en caminos que propendan por redimir la fragmentación actual de la sociedad colombiana y le permitan el control y la fiscalización sobre los asuntos públicos-colectivos.

Aparte de unos partidos políticos debidamente legitimados y funcionales a la luz de las exigencias de un ordenamiento democrático en el mundo actual y de los desafíos que plantea la construcción de sociedad en un país como Colombia, se requiere profundizar en la participación del ciudadano en el control y la fiscalización del manejo de asuntos de interés público-colectivo, a través de diversas formas de organización: desde asociaciones comunales hasta entidades no gubernamentales a nivel local, nacional e incluso internacional, entre otras.

A manera de parangón con el esquema de *coordinación* público-colectiva-privado en la esfera productiva, en la esfera política tiene que avanzarse en un esquema participativo de identificación, conciliación y control fiscalizador entre: *el ciudadano* como ente individual básico del ordenamiento político; *los agentes colectivos instituidos* para representar lo privado ante lo colectivo-público, como serían, por ejemplo, los partidos, las asociaciones ciudadanas y las ONG's, en el proceso de doble vía de identificación y conciliación entre intereses particulares e intereses colectivos-públicos; *el Estado* como el ente responsable de preservar el "bien común" en estrecha consulta y permanente interacción y escrutinio con los agentes colectivos representantes de intereses privados-colectivos identificados mediante un proceso democrático de participación ciudadana, siendo el Estado objeto de irrestricto control fiscalizador por parte de los agentes colectivos y la propia ciudadanía en la conducción de asuntos públicos-colectivos.

A su turno, en las condiciones actuales de la sociedad, de la relación entre lo público y lo privado, y de la estructura estatal no es posible avanzar en la construcción de un nuevo contrato social. El país requiere de profundas transformaciones en su institucionalidad y en la estructura organizativa del Estado que garanticen un ambiente propicio para la implantación de reformas sociales integrales, conducentes a la verdadera *paz* y al desarrollo como sociedad moderna regida por una democracia incluyente en lo político, económico y social. Estas reformas integrales sólo pueden surgir de un consenso de la sociedad, con la activa participación de sus diversos estratos en el proceso de diseño, financiación, implantación, administración y supervisión del contrato social.

Parte fundamental de la transición es la necesidad del cambio institucional, normativo y organizacional del ordenamiento político, económico y social vigente en el país. Se requiere un cambio de la racionalidad que sustituya la lógica rentística del funcionamiento del Estado con la introducción de una racionalidad de servicio público bajo criterios esenciales como los de eficacia, transparencia y estricto control fiscalizador por parte de la ciudadanía (*accountability*).

El Estado tendrá que asumir su carácter esencial de ente representativo del interés colectivo, con legítimas funciones sociales en la búsqueda de la equidad, el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de sus asociados. Se deberá, entonces, propender por un Estado legítimo, sólido, eficaz y moderno para responder a las exigencias del modelo de globalización imperante y, más importante aún, para buscar la institución de un ordenamiento verdaderamente democrático e incluyente en lo económico, político y social.

Además es indispensable entender que la transición requiere transformar estructuras de funcionamiento estatal en los campos organizacional, procedimental e institucional. Uno de los problemas graves con la Constitución de 1991 es que no se fundamentó en un

diagnóstico integral actualizado de la problemática social del país, ni brindó debida atención a la instrumentación e institucionalización del proceso de tránsito hacia el proyecto nacional pregonado.

Es claro que si no se procede a una reorganización del aparato del Estado mediante una profunda reingeniería y racionalización de entidades claves encargadas de la provisión de servicios públicos —salud, educación— y de la aplicación de la justicia y la preservación del orden en estricto cumplimiento del derecho, no se podrá garantizar la creación de condiciones financieras, organizativas y burocráticas que permitan cumplir de manera eficaz con sus obligaciones públicas sociales.

Sobresale la inoperancia funcional de la organización actual de instituciones del Estado, ya que, por ejemplo, al menos un 60 por ciento de su presupuesto está dirigido a gastos de funcionamiento para el pago de nómina y cargas, dejando apenas menos de un tercio para gastos generales y gastos de inversión en infraestructura y modernización para la prestación de servicios. Con la organización actual se tiende cada vez más a reducir el presupuesto destinado a la modernización y tecnificación, impidiéndose así que se pueda mejorar la conducción de las funciones públicas. Esta dinámica es todavía más perversa en la medida en que se requiera avanzar en el saneamiento estructural de las finanzas públicas y en una racionalización del gasto público, como ocurre en la actualidad en el país.

En las circunstancias actuales del país este proceso de reingeniería exigirá de la sociedad de verdaderas conciencia y voluntad colectivas para su concreción, y de un mayor compromiso y esfuerzo económico para asegurar su financiamiento⁹. Esta reingeniería se debe referir al rediseño, redimensionamiento, recomposición y adecuación de la estructura, planta, funciones y procedimientos, y al financiamiento necesarios para velar por la eficacia y rentabilidad social de todos los entes responsables de la función pública. En estas circunstancias resulta inevitable proceder a una reingeniería institucional que permita adecuar las organizaciones en función de una mayor eficacia en la prestación de servicios y de su progresiva modernización y competencia. Todo ello bajo una estricta racionalidad de servicio público.

Entre los sectores que requieren ser sometidos a este proceso de reingeniería sobresalen los de justicia, educación, salud y defensa (ejército y policía). El caso de la defensa resulta bien indicativo en la medida en que en los últimos años la sociedad ha canalizado crecientes recursos para su modernización dentro del propósito de afrontar en mejores condiciones y con la mayor efectividad posibles el conflicto armado, y de instituir la legitimidad del Estado en amplias zonas del país. En efecto, el exceso de gasto militar en Colombia con respecto al promedio de los países de Latinoamérica por el hecho de enfrentar una situación de guerra, se ha ido incrementando de un 1 por ciento del PIB en 1991 a un 1.6% en 1997, pero con la característica cuestionable (por no decir perversa) que, como lo ha sido tradicionalmente, más de un 70 por ciento del gasto se dedica al funcionamiento —una buena porción a pagos de pensiones y otra creciente a la nómina de un pie de fuerza en permanente aumento— y apenas un 12 por ciento a la inversión.

En la medida en que se ha optado por una estrategia de aumento de planta en buena parte no profesionalizada, con un régimen prestacional y de escalafonamiento “excepcionales” y

⁹ La siguiente argumentación se basa en: Garay, L. J. (1999), *ibíd.*, pp. 197-200.

con una composición de la planta desfavorable en términos de la capacidad militar de combate —con una excesiva proporción entre unidades de apoyo y de combate: 7 a 1, en comparación con unos niveles internacionales de 4 o 5 a 1—, no sólo se ha creado una “inercia estructural” al aumento del gasto en funcionamiento a costa de las posibilidades de modernización mediante la inversión en inteligencia militar y equipo, por ejemplo, si no que tampoco se ha mejorado correlativamente la efectividad operativa de la fuerza militar.

Es de anotar que en términos de las finanzas públicas —para no tratar los aspectos operativos y de efectividad militar propiamente dichos— de no introducirse cambios en la estrategia observada y de continuarse con la tendencia seguida en el país en la última década, en el año 2004 Colombia le podría estar dedicando hasta un 5.6 por ciento del PIB para el financiamiento del sector de la defensa —esto es, cerca de un 4 por ciento del PIB por encima del resto de la región—. Este nivel de exceso de gasto de defensa no se compadecería de manera alguna ni con la precaria situación de las finanzas públicas en una perspectiva de corto, mediano y largo plazos, ni con claras prioridades de índole social y económica.

No sobra resaltar que ante la grave situación estructural de las finanzas públicas y dada la necesidad de avanzar en la corrección sistémica de la dinámica del déficit fiscal, en los próximos años será indispensable no solamente reforzar los ingresos del Estado especialmente a través de la lucha contra la corrupción, la evasión y elusión tributarias, y del desmonte de exenciones y deducciones —esto es, con la legitimación de la institucionalidad tributaria en el país-, sino además de la racionalización y reducción del gasto público en consulta con estrictos criterios de carácter social y económico.

Resulta paradójico que precisamente los sectores sociales de la función pública mencionados atrás sean de aquellos a los que por normas constitucionales y por actos legislativos se les ha incrementado sustancialmente su financiación en los últimos años, con miras a garantizar su modernización, reforma y eficiencia, sin que ninguno de estos objetivos se haya alcanzado en la práctica. Premisa básica de la reingeniería consistiría en garantizar que el “dividendo social” no se materializara favoreciendo a unos pocos estratos y a costa de ciertos agentes y grupos de la sociedad como pueden ser los empleados y trabajadores actualmente vinculados a entidades oficiales, sino que debiera distribuirse equitativamente permitiendo, por ejemplo, una retribución a los empleados que deban ser desincorporados mediante su calificación y preparación con miras a posibilitarles su vinculación a la economía en condiciones aceptables —aparte de las prestaciones que legalmente les correspondan—.

A la par con la aplicación de la reingeniería habrá de irse consolidando un amplio consenso sobre el alcance, contenido, instrumentación, aplicación, administración y permanente evaluación de reformas integrales indispensables para la construcción de una nueva sociedad.

La programación, financiamiento y ejecución de las reformas sociales, de la reingeniería y reestructuración de la función pública, y de la realización de las otras actividades propias del Estado deben ser articuladas y priorizadas estrictamente en lo que se debe concebir como un *plan de desarrollo para la construcción de sociedad* en una perspectiva de corto, mediano y largo plazos, bajo la responsabilidad indelegable e inalienable del

Estado como ente responsable del interés colectivo y en una permanente consulta con y entre agentes, movimientos y asociaciones ciudadanas y políticas dentro de la nueva institucionalidad para el relacionamiento público-privado.

Ante las severas exigencias financieras de un plan de esta naturaleza y la precaria situación de las finanzas públicas en el país, y en razón del carácter de la responsabilidad pública-privada en el desarrollo del nuevo contrato social, no sólo corresponde sino que se hace inevitable el compromiso fiscalizador y el aporte financiero de todos los agentes, tanto públicos como privados, y de acuerdo con su capacidad económica y con su dividendo de paz, para la implantación del *plan de desarrollo para la construcción de sociedad*.

Antes de concluir, es de reiterar que el proceso de transición que abarca desde lo procedimental y normativo a lo institucional y cultural, debe partir de *principios fundacionales* básicos constitutivos de una nueva ética social. Estos principios deberán regir como referencia permanente el proceso de transición y de construcción de una nueva sociedad. Entre los principios inalienables para un ordenamiento democrático son de mencionar: el derecho a la vida en cualquier condición, la legitimación del Estado, la plena vigencia de la ley y la aplicación de la justicia bajo principios de igualdad. Estos principios sólo serán preservados en la medida en que se legitime e institucionalice un Estado representativo y se instaure el sentido de su autoridad, fruto resultante de la convicción de los ciudadanos y no sólo por el temor de la aplicación de la ley.

Esto supone necesariamente la implantación de un principio rector esencial: la legitimidad y la institucionalización del papel del Estado como responsable en la defensa del bien común. Infortunadamente, sólo podrá llegarse a la preeminencia efectiva de estos principios en la medida en que se vaya avanzado en la consolidación de un ordenamiento político democrático e incluyente. Entretanto, el reto para la sociedad es avanzar en la aceptación de estos principios como guías fundamentales para la conducción de las relaciones sociales bajo el compromiso de interponer esfuerzos y acciones encaminadas a superar el proceso de crisis y destrucción social y viabilizar la transición hacia la construcción de una nueva sociedad. En este sentido, como en el caso de un verdadero ordenamiento democrático, la *paz* se ha de constituir en el fin procedimental inicial y simultáneamente erigirse como el fin último alcanzable por la sociedad.

Es por ello que la *paz* no es sólo la resolución de uno de los conflictos, como el caso del conflicto armado, en un proceso de destrucción social como el colombiano, sino esencialmente la construcción societal de un *nuevo contrato social* y el establecimiento y la consolidación efectiva de un *nuevo ordenamiento democrático incluyente en lo político, económico, social y cultural*.

BIBLIOGRAFÍA

Bilbeny, N., (1998), *Política sin Estado. Introducción a la filosofía política*, Editorial Ariel, Barcelona.

Cambio, N° 302, marzo 21-abril 5 de 1999, Santafé de Bogotá.

Cambio, N° 303, abril 5-12 de 1999, Santafé de Bogotá.

DNP, (1998), *La paz: el desafío para el desarrollo*, Tercer Mundo editores-DNP, Santafé de Bogotá.

Garay, L. J. et. al., (1998), *Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, DNP-Colciencias-Ministerio de Comercio Exterior-Ministerio de Hacienda-Proexport, Santafé de Bogotá.

Garay, L. J., (1999), "Crisis y construcción de sociedad. Apuntes sobre el caso de Colombia", en: *¿Globalización y crisis. Hegemonía o corresponsabilidad?*, Tercer Mundo editores, Santafé de Bogotá.

Giddens, A., (1994), *Beyond left and right. The future of radical politics*, Stanford University Press, San Francisco.

Gómez, H. et. al., (1999), *¿Para dónde va Colombia?*, Tercer Mundo editores, Santafé de Bogotá.

Polanyi, K., (1944), *The great transformation. The political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston.

Sudarsky, J., (1999), *El capital social de Colombia*, DNP, Santafé de Bogotá.

UNDCP, (1999), *Apoyo y compromiso integrales*, Ediciones Antropos.