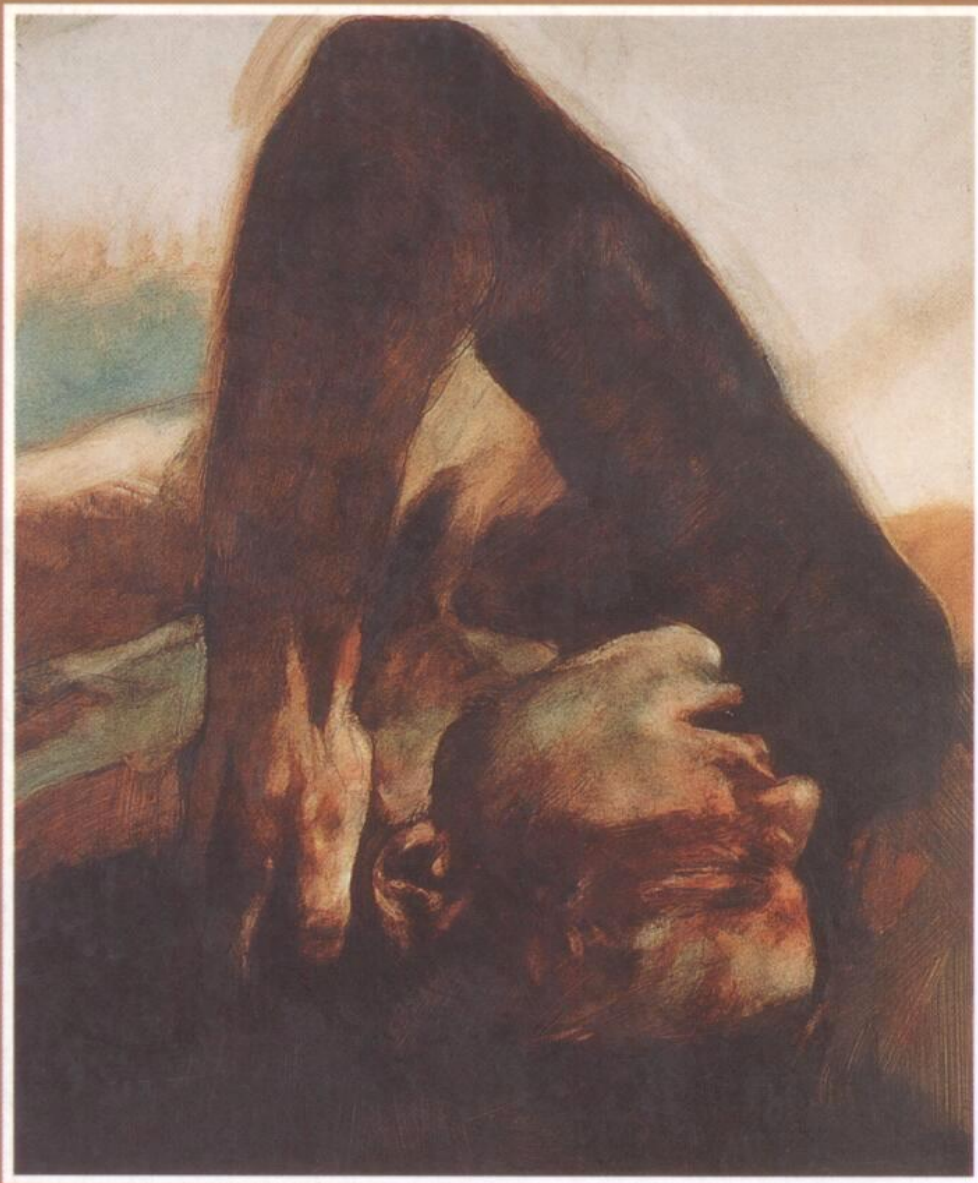


# COLOMBIA: VIOLENCIA Y DEMOCRACIA

Comisión de estudios  
sobre la violencia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.  
Universidad Nacional de Colombia  
Colciencias



*Yo pinto lo que me conmueve.  
Y si hay mucha violencia  
en mis cuadros es porque estoy  
rodeado de violencia.*

*LUIS CABALLERO*

# COLOMBIA: VIOLENCIA Y DEMOCRACIA

**Comisión de estudios sobre la violencia**

Jaime Arocha R.  
Álvaro Camacho G.  
Darío Fajardo M.  
Álvaro Guzmán B.  
Gral. (r) Luis Alberto Andrade A.

Carlos Eduardo Jaramillo  
Carlos Miguel Ortiz S.  
Santiago Peláez V.  
Eduardo Pizarro L.

Coordinador de la Comisión:  
*Gonzalo Sánchez G.*



© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI  
Universidad Nacional de Colombia, COLCIENCIAS, 1987  
Apartado Aéreo 14490

Primera edición: 1987  
Segunda edición: 1988  
Tercera edición: 1989  
Cuarta edición: 1995

Diseño de Cubierta: William Ramírez Tobón y Daniel Ramos

Reproducciones del Pintor Luis Caballero,  
cedidas por la Biblioteca Luis Ángel Arango

Cita del pintor: *Me tocó ser así, Conversaciones con José Hernández*,  
Editorial La Rosa, Bogotá, 1986

ISBN 958-17-0022-6

Impresión:  
Empresa Editorial Universidad Nacional de Colombia  
Bogotá, Colombia

Versión PDF:  
Edwin Hernández Hernández  
Profesional Universitario IEPRI  
Mayo de 2009

## INDICE

<i>Presentación</i> .....	6
<i>Introducción</i>	
Hacia una visión general de la violencia actual en Colombia.....	17
<b>VIOLENCIAS</b>	
<i>La violencia política</i> .....	26
Recomendaciones.....	38
<i>Violencia urbana en Colombia en el decenio del ochenta</i> .....	40
Recomendaciones.....	56
<i>Violencia organizada</i> .....	57
Recomendaciones.....	67
Constancia.....	68
<i>Violencia contra minorías étnicas en Colombia</i> .....	69
Recomendaciones.....	84
<i>Violencia y medios de comunicación</i> .....	86
Recomendaciones.....	94
<i>Violencia en la familia</i> .....	95
Recomendaciones.....	99
<b>POLÍTICAS</b>	
<i>Política oficial</i> .....	102
Recomendaciones.....	115
<i>Desequilibrios regionales y conflictos sociales (1980-1987)</i> .....	117
Recomendaciones.....	126
<i>Criminalidad, impunidad y justicia</i> .....	129
Recomendaciones.....	138
<i>Política internacional y pacificación nacional</i> .....	143
Recomendaciones.....	152
<i>Reflexiones finales</i>	
La violencia y los derechos humanos.....	154

## PRESENTACIÓN\*

### LOS INTELLECTUALES Y LAS COMISIONES

Este tema de un nuevo modo de intervención política de los intelectuales está a la orden del día en América Latina. Algunos, tras el ostracismo a que fueron sometidos por las dictaduras, se tornan copartícipes de la gestión gubernamental; otros se hacen políticos, convencidos de que sólo ellos mismos pueden ser los ejecutores de sus diagnósticos; otros se apuntalan en el real o imaginario poder que les confiere su condición de académicos para cumplir funciones de intermediación entre actores antagónicos de la sociedad o entre éstos y el Estado. Dentro de este contexto, susceptible de múltiples ampliaciones, debería verse el esfuerzo realizado por las diferentes comisiones investigadoras del fenómeno de la Violencia, convocadas por iniciativa gubernamental durante los últimos años. No se trata, pues, para delimitar nuestro objeto de reflexión, de los intelectuales como víctimas de la violencia, ni de los intelectuales como ideólogos de la violencia, a la Franz Fanon o a la Sartre, sino simplemente, de los intelectuales como analistas, consultores, forjadores de opinión, intermediarios culturales.

Por ello, para comenzar, hay que advertir que resulta por lo menos equívoco que al ser reclamada la presencia de los intelectuales en el debate público sobre la violencia, se evoquen, en el periódico *El Tiempo*<sup>1</sup> las grandes figuras del “intelectual comprometido” de los años cincuenta y sesenta, como Sartre, Franz Fanon y otros que, en contextos históricos distintos y apuntando a contenidos claramente definidos entonces, se erigían en pregoneros del poder creador de la violencia, entroncándose en una tradición que remite hasta Sorel. La violencia en esta tradición está asociada, claro está, a revuelta, rebelión, revolución y no a esa compleja superposición de sentidos que reviste en Colombia.

En Colombia, como se sabe, la noción de violencia, ya sea que se la trate como positividad, es decir, como realidad con manifestaciones identificables, o como forma de representación del campo social, siempre diverso, ha llegado a designar objetos y relaciones tan heterogéneas, que una labor de elucidación en este terreno sigue teniendo una importancia no sólo teórica e histórica sino también práctica.

El tema, en su propio desarrollo, va abriendo, pues, un inmenso abanico de posibilidades, ya que la participación y el compromiso del intelectual dependen no sólo de la ubicación de éste como categoría social, sino también del tipo de sociedad en la cual se materializa su intervención. Cada momento histórico desarrolla formas características de intervención de los intelectuales y criterios de validación propios de esa intervención.

En estas páginas nos vamos a circunscribir, empero, a unas breves reflexiones comparativas entre los dos informes de las más recientes comisiones de estudio de la Violencia: el informe plasmado en el libro *Colombia: violencia y democracia*<sup>2</sup> y el publicado

---

\* Publicada como “Los intelectuales y la violencia” en *Análisis Político* No. 19, mayo-agosto 1993.

<sup>1</sup> José Hernández, “¿Y si hablaran los intelectuales?”, en *El Tiempo*, Bogotá, junio 7 de 1992.

<sup>2</sup> Comisión de estudios sobre la violencia: *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.

bajo el título de *Pacificar la paz*<sup>3</sup>, como una vía, entre muchas otras que quedan abiertas, para acercarse al tema de las relaciones entre los intelectuales y la violencia.

Estas comisiones y estos textos tienen un antecedente lejano. En efecto, hace treinta años (1962) se publicó el primer tomo de *La violencia en Colombia* de Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna. Había transcurrido más de una década de silencio o aislamiento forzoso de los intelectuales, cuando el libro —una vigorosa mezcla de diagnóstico y denuncia— fue lanzado desde la recién creada facultad de sociología de la Universidad Nacional. Recibido con estupor e indignación por los altos poderes de la sociedad colombiana (partidos, iglesia, fuerzas armadas), debatido en el Congreso, escudriñado y manipulado por la prensa, el libro tuvo el mérito enorme de volcar el tema hacia la opinión pública.

El libro fue un subproducto de la participación de Germán Guzmán en la Comisión Nacional Investigadora de las Causas de la Violencia, dirigida por Otto Morales Benítez e integrada por dos representantes de los partidos tradicionales (liberal-conservador), dos militares y dos sacerdotes; antecedente que debe mencionarse pese a que posteriormente el propio Guzmán subrayó que dicha comisión fue sólo la causa remota del libro<sup>4</sup>.

En todo caso, el libro marcó una peculiar forma de intervención de los intelectuales en la sociedad y frente al fenómeno dominante en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX. La palabra, encadenada y reprimida durante la “década infame” de la violencia<sup>5</sup>, volvía a escapar de sus prisiones mentales y políticas para recuperar uno de sus privilegiados espacios públicos: la universidad.

Pero, por otro lado, la creación de comisiones para el desempeño de tareas específicamente relacionadas con la violencia tiene antecedentes no sólo en la Colombia de fines de los años cincuenta, sino también en Estados Unidos, Europa y América Latina, en diferentes momentos. A fines de los años sesenta, por ejemplo, el gobierno norteamericano, respondiendo al clamor público por el crecimiento alarmante de la criminalidad, reunió una comisión de expertos para que diagnosticara y elaborara propuestas. El resultado se encuentra recogido en *Violencia in America. Historical and Comparative Perspectives: A report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence* (Washington, US Government Printing Office, 1969). Una década más tarde, el gobierno francés hizo lo propio al crear una comisión presidida por A. Peyrefitte, y cuyo informe fue publicado bajo el título de *Réponses à la violence: rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance* (Press Pocket, París, 1977). En 1984, en Argentina, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, creada por el Presidente Raúl Alfonsín, y más conocida como *Comisión Sabato* por el nombre del escritor que la presidió, publicó su informe *Nunca más*. El informe, como lo ha señalado el historiador Tulio Halperin, incorporó a la memoria argentina la

---

<sup>3</sup> Comisión de superación de la violencia. *Pacificar la paz*; Bogotá. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional —CINEP— Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana —CECOIN—, 1992.

<sup>4</sup> Véase de Germán Guzmán C., “Reflexión crítica sobre el libro *La violencia en Colombia*”, en Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (compiladores), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, 2a. edición, Bogotá, CEREC, 1992, pp. 45-60.

<sup>5</sup> Tomo prestada la expresión “década infame” de la historia argentina, que la acuñó para caracterizar los difíciles años treinta en ese país.

experiencia colectiva del terror vivido a partir de 1976 especialmente. Su éxito fue tal que empezó a tener efectos perversos: la banalización del terror sobre el cual se quería hacer conciencia<sup>6</sup>.

Agreguemos también que los informes colombianos tienen epígonos. Con posterioridad a la publicación de *Colombia: violencia y democracia*, y en parte bajo su inspiración, el parlamento peruano creó en abril de 1988 una *Comisión especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú*, de composición multipartidaria, presidida por el senador Enrique Bernales Ballesteros y cuyo informe y recomendaciones fueron publicadas bajo el título de *Violencia y pacificación*<sup>7</sup>. El Informe hace “expreso reconocimiento de la autoridad científica que en el análisis de la realidad nacional tienen las Universidades, los centros de investigación y los intelectuales...”<sup>8</sup>.

Lo paradójico del caso colombiano es que la presión que se ejerce sobre los intelectuales para que intervengan directamente en la política se produce en un momento de tensiones extremas en la redefinición de su papel: en tanto que en Europa, por ejemplo, el protagonismo político del intelectual comprometido de los años cincuenta y sesenta ha entrado en crisis, atrapado por las incertidumbres de la llamada sociedad postmoderna, y tiende a predominar más bien la visión weberiana de separación de las esferas del saber y la política; en América Latina, por el contrario, se advierte una creciente demanda, gubernamental principalmente, de los servicios profesionales e incluso del personal de los grandes centros de investigación, que se traduce en una gran fuente de fragilidad y desangre de los mismos. En este último caso, la situación del intelectual asume frecuentemente la forma de dilema entre un tipo de colaboración institucional o intelectual con la gestión gubernamental y la modalidad de participación que se le pide al intelectual dando por supuesta su autonomía y su independencia crítica para identificar lo viable y también para pensar más allá de lo posible. Como quiera que sea, la tendencia a sobrevalorar la función de los intelectuales olvida muchas veces que a pesar de que éstos pueden estar bien ubicados para caracterizar la crisis, no lo estima necesariamente para superarla.

No obstante lo dicho, comisiones del tipo de las que constituyen el punto de referencias de estas notas, pueden cumplir un importante papel en situaciones similares a la colombiana, pero con una doble condición: la primera es que la alianza entre la política y el saber no se convierta en una forma de sujeción de éste a aquélla, si, como lo temía Nietzsche, los intelectuales no quieren terminar siendo simplemente “la buena conciencia de una política”<sup>9</sup>; la segunda condición es que la independencia que se les reconoce no se convierta, como advierte Hannah Arendt, en una “técnica de evasión”, es decir, en un pretexto para eludir la reclamada y esperada acción gubernamental posterior<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Tulio Halperin Donghi, “Argentina’s Unmastered Past”, en *Latin American Research Review*, Vol. XXIII, No. 2, 1988.

<sup>7</sup> Comisión especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú, *Violencia y pacificación*, Lima, DESCO-Comisión Andina de Juristas, 1989.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 21.

<sup>9</sup> Citado por Julien Freund, *L’essence du politique*, París, Sirey, 1965. pág. 373.

<sup>10</sup> Hannah Arendt, *Du mensonge à la violence*, París, Calmann-Lévy, 1972, págs. 74-75.

Por otro lado, existe la tendencia en momentos de crisis, y como expresión de esa misma crisis a alimentar una cierta ilusión en torno a la función positiva, redentora y mesiánica de los intelectuales, olvidándose que ellos, lejos de conformar un sector homogéneo, están igualmente atravesados por las contradicciones de la sociedad.

Con estas anotaciones como preámbulo, y asumiendo cada uno de los dos textos, *Colombia: violencia y democracia* y *Pacificar la paz*, como el lugar de un debate entre sus autores o como terreno abierto a la controversia pública, trataremos de resaltar los puntos más notables de contraste y de complementariedad entre los dos.

## COLOMBIA: VIOLENCIA Y DEMOCRACIA Y PACIFICAR LA PAZ

### 1. Los contrastes

Recordemos, para comenzar por lo más obvio, que la primera de estas comisiones, la del informe *Colombia: violencia y democracia*, convocada por el Ministerio de Gobierno de la Administración Barco en 1987, puso el énfasis en la descripción y caracterización de *las violencias* y éste fue su más inmediato aporte, aunque hoy suene trivial decirlo, pues se trata ya de ideas completamente interiorizadas en el discurso político cotidiano. Como tal es un referente analítico que hace parte ya de lo adquirido en el mundo académico e incluso de lo apropiable por distintas dependencias oficiales. A su manera, se le incorpora también en el diseño de los planes gubernamentales, como puede apreciarse en *la Estrategia Nacional contra la Violencia* de la Administración Gaviria. A su turno, la segunda comisión, la de *Pacificar la paz*, activada por encargo de las Consejerías de paz y de Derechos Humanos cuatro años más tarde, en 1991, puso el énfasis (y ésta fue también su más visible contribución) en las regiones, en la construcción de una especie de atlas de la violencia. Se pasó así de una tipología de violencias, a una tipología de regiones. Estos son, de hecho y respectivamente, los temas del primer capítulo de los dos informes en cuestión. El elemento común a ambos es pues, el papel central de la diversidad, no para suprimir la mirada global, sintetizadora, como se ha insinuado por algunos críticos, sino para afinarla. Más aún, este esfuerzo de diferenciación es exigido ya por el curso mismo de los acontecimientos: se han desmovilizado unos grupos y otros no, se han distensionado unas regiones pero no otras.

Desde otra perspectiva, para la comisión autora de *Colombia: violencia y democracia*, el punto de contraste histórico lo constituía la Violencia de los años cincuenta, con la cual se señalaron en el texto los principales cortes o rupturas. A diferencia de ella, la Comisión de Superación de la Violencia, autora de *Pacificar la paz*, y no obstante las variaciones en el escenario político, hace parte del *continuum* del proceso de paz iniciado en 1985 y tiene también rasgos muy característicos: es, en efecto, un informe para después de las negociaciones. Su énfasis está puesto en la reinserción, en la vida postcombatiente. Es un informe dirigido más a los que ya entraron en el proceso que a los que se quedaron por fuera de él, lo cual no deja de revestir una importancia estratégica porque, como decía un humilde comerciante salvadoreño refiriéndose a las secuelas del conflicto armado en su país, después de la guerra viene otra guerra: la guerra por la supervivencia, la guerra por la vida. *Pacificar la paz* es, si se quiere, un informe centrado en torno a una “fracción de paz”, para usar una expresión deliberadamente problemática, aunque de ninguna manera

peyorativa. Con ella simplemente se apunta a señalar unas limitaciones, dados unos objetivos explícitos. En contraste, cuando se entregó el informe de *Colombia: violencia y democracia*, ningún grupo había negociado todavía su reinserción política y social.

Entre una y otra, sin embargo, el país ha ido más lejos, de doble manera: la violencia se disparó y siguió extendiendo su imperio sangriento a todas las relaciones sociales y tecnificando y ampliando sus instrumentos, y la reforma política que se venía reclamando desembocó en una Constituyente, que ya está sufriendo los efectos de la contrarreforma y de la llamada “paz parcelada”.

En suma, por la naturaleza misma de sus objetivos y de su contexto, los ámbitos que cubre cada uno de los informes es claramente reconocible: la oposición violencia-paz que domina el segundo informe retrotrae el fenómeno a la polarización guerrilla-Estado, es decir a la violencia negociable. La oposición violencia-democracia, que tipifica el primer informe, no sólo resalta la multiplicidad de violencias sino que por razones prácticas separa las negociables de las no negociables, aunque respecto de las últimas subraya también la necesidad de tratarlas democráticamente.

Claro está que desde entonces las fronteras entre lo negociable y lo no negociable se han ido borrando o se han tomado extremadamente móviles a causa de la profundización y enrarecimiento de la guerra misma: piénsese en los halagos de la delación y de la política de sometimiento, vale decir, la confesión negociada.

## 2. Las complementariedades

Las líneas de continuidad también son numerosas, no sólo por la persistencia del fenómeno y por la multiplicación de los estudios sobre el mismo sino, además, por la irrupción de aparatos institucionales para combatirlo o neutralizarlo, y en todo caso para tratar de civilizar el conflicto. Entre una y otra comisión se crearon, por ejemplo, una serie de organismos especializados tanto en la investigación político-judicial, como en la recopilación de la información sobre derechos humanos (Defensor del Pueblo, Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos, el Fiscal General de la Nación, el Consejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad, y el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos) cuya centralización se propone precisamente en *Pacificar la paz*<sup>11</sup>.

### **El papel protagónico de la sociedad civil**

Pero la columna vertebral de los dos informes está quizás en lo siguiente: en ambos se comparte el criterio general de fortalecer la sociedad civil como metodología para neutralizar, no las contradicciones, sino la violencia. Estanislao Zuleta dejó enunciado de manera impecable el problema en términos que vale la pena reproducir integralmente.

---

<sup>11</sup> Comisión de Superación de la Violencia, *Pacificar la paz: lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz*, Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional —CINEP—, Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana —CECOIN—, 1992, p. 170.

Para combatir la guerra con una posibilidad remota, pero real de éxito, es necesario comenzar por reconocer que el conflicto y la hostilidad son fenómenos tan constitutivos del vínculo social, como la interdependencia misma, y que la noción de una sociedad armónica es una contradicción en los términos. La erradicación de los conflictos y su disolución en una cálida convivencia no es una meta alcanzable, ni deseable; ni en la vida personal —en el amor y la amistad—, ni en la vida colectiva. Es preciso, por el contrario, construir un espacio social y legal en el cual los conflictos puedan manifestarse y desarrollarse, sin que la oposición al otro conduzca a la supresión del otro, matándolo, reduciéndolo a la impotencia o silenciándolo<sup>12</sup>.

Entre las múltiples iniciativas de las comisiones tendientes a devolverle un papel protagonista a la sociedad civil se pueden mencionar, entre otras, las siguientes: el papel asignado a las comunidades indígenas; la autonomía reclamada por las comunidades regionales; el llamado a los desmovilizados a no esperar todo del Estado y a convertirse en actores de su propio proceso de inserción.

Dado el origen gubernamental de la convocatoria en ambas comisiones, es explicable que en términos generales las recomendaciones sean planteadas como exigencias al Estado desde la sociedad civil. Son, desde este punto de vista, modernos memoriales de reclamaciones de lo que en circunstancias históricas precisas se considera exigible y viable. Pero ambas comisiones son conscientes, insistimos, del papel protagonista que en todo esto cabe a la sociedad civil y por ello concluyen con textos de convocatoria a la movilización de ésta.

En el fondo de lo anterior, lo que hay es una implícita reformulación de la tesis que pretende reducir la violencia a un problema de debilidad del Estado, ignorando la relación dinámica entre la debilidad de éste y la debilidad de la sociedad civil. En efecto, podría invertirse el razonamiento y argumentarse más bien que la violencia en Colombia se halla relacionada igualmente con la debilidad de la sociedad civil, históricamente atravesada en el plano político por el bipartidismo y por una visión partidista-sectaria (partisana) de las diferencias políticas, sociales o culturales. Sindicatos débiles, organizaciones campesinas débiles, asociaciones profesionales débiles, movimientos sociales débiles, instituciones comunitarias débiles, en una palabra, escasa capacidad de movilización y reclamación y la acechante presencia del bipartidismo en todo ello, serían elementos constitutivos de una trama con mayor o igual fuerza explicativa que la consuetudinariamente aducida de la debilidad del Estado. Incluso, en ambos textos se evocan manifestaciones crecientes de insurgencia de la sociedad civil, de naturaleza ambivalente unas veces, y contradictoria otras. Ha habido casos de poblaciones enteras, como el de Puerto Asís en Putumayo, alzándose contra grupos paramilitares, obligándolos a abandonar la región. Pero también grupos guerrilleros han sido objeto de rebeliones masivas, no explicables exclusivamente por la tolerancia o el apoyo oficial, como sucedió en Puerto Boyacá, en el Magdalena medio, en donde hace pocos años logró instalarse la versión colombiana de la “contra”.

## **Unidad y diversidad**

El énfasis de las dos comisiones en la diversidad (de violencias, de regiones) obedece de manera más o menos explícita, no a un simple prurito clasificatorio, sino a un esfuerzo por

---

<sup>12</sup> Estanislao Zuleta, *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*, Bogotá. Altamira Ediciones, 1991, p. 77.

atenuar los efectos reductores del término y hacer viables las tareas consultivas que dieron origen a tales comisiones: diagnosticar y eventualmente concretar la recomendación. Porque, en últimas, como lo recordaba hace más de una década Jean-Claude Chesnais: “No hay una violencia, sino violencias que deben ser jerarquizadas...”<sup>13</sup>. Pero en ninguna de las dos comisiones se ignora tampoco el entrelazamiento y el efecto de totalidad del fenómeno. Dicho de otra manera, la distinción de partes, modalidades o aspectos, la deconstrucción de la violencia en violencias, como se diría hoy, no deben conducir a la supresión de la unidad y la inteligibilidad del conjunto. Son *pars totalis*, y precisamente por eso se insistió en la necesidad de enfrentar el fenómeno simultáneamente en todas sus manifestaciones.

Hay que reconocer, empero, que en *Colombia: violencia y democracia* el punto anterior quizás no quedó suficientemente claro y lo que se recogió a menudo del texto no fue una visión de la diversidad de la violencia, de la ampliación de su territorio, sino una visión fragmentada de la misma.

### 3. Los énfasis y las formas de intervención

En el informe *Colombia: Violencia y Democracia* había un gran énfasis en la reforma política, como preconditionada expresa para que los alzados en armas las abandonaran o silenciaran o se incorporaran a la contienda civil. Por diferentes caminos ese proceso ya se materializó, malo bien, en una nueva Constitución que, pese a todas las limitaciones que puedan exhibírsele, instauró las bases para una nueva legitimidad. En *Pacificar la paz* se trata, por el contrario, de la consolidación de un proceso de reinserción socio-cultural y territorial ya iniciado, y de la exploración de fórmulas para la construcción de nuevas reglas de convivencia. Podría decirse que el segundo informe es un ejercicio de “pazología”, para oponerlo al término chocante que pasó a caracterizar el primer Informe, la “violentología”, es pariente cercano de otro considerado en Europa de mejor alcurnia, la “polemología”, que, por ejemplo en Francia cuenta con revista propia.

Los contextos de producción de los Informes tienen obviamente un claro efecto en el tipo de intervención de los académicos vinculados a las respectivas comisiones. En la producción de *Colombia: violencia y democracia* se trataba de lo que podríamos llamar una intervención exclusivamente propositiva de los intelectuales: se diagnosticaba, se recomendaba, y allí terminaba su función. Ello tenía que ver, claro está, con limitaciones impuestas por el simple carácter consultivo que se le asignaba en su creación. Pero era posible advertir también en ello un excesivo celo por la independencia en un documento que pretendía contribuir precisamente a la aproximación de las partes en conflicto. *Pacificar la paz* tiene muchas de las mismas características, pero además pudo combinar el diagnóstico con una intervención mucho más activa. En efecto, los miembros de la comisión se vincularon a la organización de talleres regionales, por ejemplo; se identificaron con los amnistiados; se reconocieron casi como parte del proceso. De aquí en adelante podría abrirse otro abanico de formas de intervención, con diferentes posibilidades.

Por último, no sobra recordar que muchas de las cosas que se dicen en *Pacificar la paz*, hace cuatro o cinco años hubieran sido consideradas como temerarias o suicidas. Hoy

---

<sup>13</sup> Jean-Claude Chesnais, *Histoire de la violence*, París, Editions Robert Laffont, 1981, p. 12.

pasan casi inadvertidas. Ello podría verse como un signo de hasta qué punto ha cambiado el país en su mentalidad, a pesar de las persistencias del conflicto en sus diversas manifestaciones. Cuando salió a la luz pública el primer informe, *Colombia: violencia y democracia*, sectores de la intelectualidad (artistas, periodistas, profesores universitarios) figuraban en listas negras, eran blanco de amenazas e incluso de acciones homicidas. Como un encuentro simbólico entre estas circunstancias, el asesinato médico y defensor de los derechos humanos Héctor Abad Gómez, al momento de su muerte tenía abierto y subrayado sobre su escritorio el libro *Colombia: violencia y democracia*<sup>14</sup>.

## LA REGIONALIZACIÓN Y LOS DIÁLOGOS REGIONALES

Hemos dicho que el eje del segundo informe, *Pacificar la paz*, es la regionalización del conflicto y por lo tanto la regionalización de las recomendaciones. De allí surge la propuesta de reforma agraria como imperativo en unas zonas; el pacto social con los desmovilizados en otras, en donde se requiere sobre todo darle legitimidad a la protesta; y en muchas regiones en donde el principal factor de violencia posterior a la desmovilización es la coca y su impacto corruptor en productores, intermediarios, autoridades, patrocinadores y productores, se propone la reconversión de cultivos.

De igual modo, a la heterogeneidad regional se superpone la legión de grupos y subgrupos guerrilleros, cuyas siglas sumadas constituyen un verdadero abecedario, con diferenciados y a veces antagónicos proyectos político-militares. En este contexto, hablar de “guerra de guerrillas” es describir no sólo una táctica sino un estado real del movimiento guerrillero, que ha pasado incluso por una etapa de “guerra entre guerrillas” (FARC y Movimiento Quintín Lame en el Cauca, por ejemplo).

Hay, ciertamente, un factor común, que atraviesa grupos y regiones: el fenómeno del narcotráfico, sobre el cual se esboza, en *Pacificar la paz*, una tesis que merecería ulteriores desarrollos. En efecto, según los autores del informe, el narcotráfico ha operado como un canal de ascenso individual, sustituto del reformismo social<sup>15</sup>. Se pone en evidencia cómo el movimiento guerrillero se ha vuelto copartícipe y víctima del narcotráfico unas veces, y cómo en otras los guerrilleros han jugado el papel de ilusos inyectores de “proyecto político” a los narcotraficantes, estos nuevos y agresivos colonizadores de la política y de la sociedad. Empero, creyendo “colonizar” al narcotráfico, la guerrilla ha resultado a menudo colonizada por él.

Con todo, ya la luz de los debates posteriores, el corolario fuerte que se deriva de *Pacificar la paz* es la validez de los diálogos regionales, entendidos no necesariamente como interlocución entre autoridades locales y la guerrilla, sino como foros comunitarios sobre la violencia, incluida la violencia guerrillera sobre las comunidades<sup>16</sup>. El informe es un buen fundamentado argumento en favor de tales diálogos y una advertencia sobre la posibilidad de que su obstaculización o prohibición se traduzca en alguna forma de

---

<sup>14</sup> Grupo de estudios sobre la violencia, Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia, “Actas por la vida”, *Revista Universidad de Antioquia*, No. 209, Medellín, julio-septiembre de 1987.

<sup>15</sup> *Pacificar la paz*, p. 133.

<sup>16</sup> He elaborado un poco más sobre estos diferentes enfoques de los diálogos regionales en mi artículo, “paz y Violencia: Las lecciones del Tolima”, *Historia Crítica*, No. 7, Bogotá, 1993.

rebelión de la provincia contra el gobierno central. Podría producirse así una hermanación de los diálogos regionales y de lo que el sociólogo Orlando Fals Borda ha llamado la “insurgencia de las provincias”.

El punto deberá ser retomado allí donde explícitamente lo dejó suspendido el ex consejero de paz Horacio Serpa en declaraciones para el diario *El Espectador* cuando señaló la siguiente paradoja: la guerrilla ha venido ganando espacios territoriales pero perdiendo espacios políticos, y ninguna guerrilla se -ruede sostener sin el oxígeno de la política y de la opinión<sup>17</sup>. De allí que, hoy por hoy, el enfrentamiento central no es tanto el enfrentamiento bélico sino el enfrentamiento simbólico: la guerrilla buscando afanosamente minarle el prestigio al gobierno a nivel local y regional; el gobierno, con distintos apoyos sociales, socavándole todo vestigio de legitimidad a la guerrilla en el plano nacional, a través de debates como el del secuestro y el de la pena de muerte, o de campañas que apuntan a resaltar el creciente envilecimiento de la lucha armada y sus nexos con el narcotráfico. Por estas razones y por la pérdida de horizonte político de la guerrilla, se está transformando, quizás, la naturaleza de la lucha: del enfrentamiento tradicional entre guerrillas-Estado se está pasando a un enfrentamiento entre las guerrillas y la sociedad.

Sin embargo, la ecuación regionalización y diferenciación guerrillera-diálogos regionales debe ser matizada por lo menos en un aspecto crucial: no hay que perder la perspectiva de conjunto del proceso. Dicho de otra manera, la parcelación de las negociaciones no se puede confundir con la parcelación de la paz. Por ello hay que advertir que el método de sumar “fracciones de paz”, M-19-EPL-Quintín Lame-Corriente de Renovación Socialista, si no está acompañado de un proyecto global de reinserción social y política, puede dar cabida a una reproducción circular de la violencia. Como lo señalan inequívocamente los autores, “la reactivación de la guerrilla es siempre una posibilidad latente si los factores de violencia no son desterrados”<sup>18</sup>.

Precisamente, lo que el trabajo de esta comisión demuestra con creces es que mientras no haya una estrategia global de paz y de consolidación de resultados, estaremos en un juego permanente de suma y resta: de unos grupos que entran al proceso de paz y de otros que se deslizan a guerrillas aún activas que se expanden mediante la acumulación de disidencias. Con ello, estaríamos simplemente saliendo de un cuadro multifacético como el actual, a uno de presencia hegemónica y de poder incrementado con base en la suma de residuos, o lo que sería peor estaríamos entrando en un movimiento tendencial de bandolerización.

Metodológicamente, y parodiando a Sorel, habría que reafirmar entonces el principio de que a la violencia hay que abordarla como un sistema de relaciones, en su conjunto; como una fuerza histórica, desmontable en sus elementos sólo con fines expositivos. Paralelamente, la paz nacional debería visualizarse no como una suma sino como una síntesis. Por eso, admitiendo la conveniencia de abrirle paso a los diálogos, foros o cabildos regionales, hay que insistir en que éstos deben desplegarse dentro del marco de una estrategia centralizadora de negociaciones.

---

<sup>17</sup> *El Espectador*, Bogotá, octubre 4 de 1992.

<sup>18</sup> *Pacificar la paz*, p. 110.

## ¿Y SI SE ESCUCHARA A LOS INTELLECTUALES?

Finalmente, y no obstante los temores a la sobrediagnóstico, este trabajo deja al lector a la espera de un tercer tipo de comisión, una comisión de identificación de temas prioritarios, que hiciera el escrutinio de la guerrilla activa, de sus expectativas y condiciones. Una comisión que no suplante la Consejería de Paz, sino que coadyuve a la intermediación y a la definición de la materia central objeto de negociación o de atención especial de las partes.

Núcleos intelectuales, que han permanecido a distancia del gobierno y de la oposición armada podrían desempeñar el papel de tercera que ha cumplido, por ejemplo, la iglesia en los procesos de transición democrática en el Cono Sur. El papel de aquéllos en la denuncia, en la formulación de propuestas, en la mediación informal durante los últimos diez años o más, debería constituir garantía suficiente de eficacia y de confiabilidad. La ausencia misma de excesivo protagonismo de que hablábamos al comienzo puede verse aquí como un factor positivo para la mediación. En todo caso, hay signos inequívocos de que los intelectuales están dispuestos a asumir un papel mucho más dinámico en la pacificación y democratización de Colombia.

Probablemente tenía razón Salomón Kalmanovitz cuando saludó el informe de la primera comisión, *Colombia: violencia y democracia*, como un hito en las relaciones entre el gobierno y la universidad, entre los intelectuales y el Estado<sup>19</sup>. En términos similares quedó registrada la apreciación de un grupo de profesores del Departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia, que inició sus actividades como tal con la discusión de *Colombia: violencia y democracia*, cuya publicación fue considerada por ellos como “un hecho político de gran importancia para nuestro país”, puesto que significaba, según sus palabras, “el encuentro entre la disciplina intelectual y la disciplina política”<sup>20</sup>. Y en verdad, en las actuales circunstancias nacionales e internacionales, los intelectuales tienen que ser más intermediarios que pontífices y profetas.

El encuentro entre los intelectuales y la política se ha seguido renovando, pero la exigencia de los profesores de la Universidad de Antioquia de problematizar esa relación no ha encontrado eco todavía. Porque ¿quiénes respondieron al informe *Colombia: violencia y democracia*? ¿Cuántos han respondido al más reciente de *Pacificar la paz*? A la retórica pregunta de “¿Y si hablaran los intelectuales?”, planteada desde el periódico *El Tiempo*, podría responderse quizás con esta otra: ¿Y si se escuchara a los intelectuales?

Gonzalo Sánchez, Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

---

<sup>19</sup> Salomón Kalmanovitz, “La violencia y las ciencias sociales...” en *Gaceta* No. 8, Bogotá, agosto-septiembre 1990, pp. 39-40.

<sup>20</sup> Grupo de estudio sobre la violencia, departamento de Sociología, *Universidad de Antioquia*, “Actas por la vida”, en *Revista Universidad de Antioquia*, No. 209, Medellín, julio-septiembre de 1987, pág. 4.

## **INTRODUCCIÓN**

## HACIA UNA VISION GENERAL DE LA VIOLENCIA ACTUAL EN COLOMBIA

No pocas veces se ha afirmado que en Colombia la violencia es fundamentalmente política, que nos ha sido impuesta desde el extranjero y que la ejercen primordialmente los pobres. Las tesis expuestas en el presente trabajo se apartan totalmente de tales aseveraciones: *la violencia tiene múltiples expresiones que no excluyen, pero sí sobrepasan, la dimensión política*. Hunde sus raíces en las propias características de la sociedad colombiana, y no solamente la ejercen los pobres —muchas veces como expresión explicable; cuando no legítima, de rebeldía— sino que también contra ellos se ejecuta sistemáticamente. De ahí que nos hayamos planteado problemas tales como la lucha por sobrevivir que libran las sociedades indígenas de nuestro país, el papel del Estado en el desarrollo regional y urbano, la actitud de las agrupaciones políticas ante la búsqueda de la paz, las modalidades más particulares e individualizadas de la violencia.

Dado que las formas de violencia no deben reducirse a las generadas por la guerrilla, el presente documento entenderá como violencia todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionen la muerte de otros o lesionen su integridad física o moral. En sentido muy general, la violencia se puede ver como algo que impide la realización de los Derechos Humanos, comenzando por el fundamental: el derecho a la vida.

Ha de aclararse que no todo acto delictivo es necesariamente violento. La delincuencia, al igual que la violencia, adopta variadas formas. *Más que en las relaciones del ciudadano con el Estado, la delincuencia en Colombia se enmarca en las relaciones de los ciudadanos entre sí y con la sociedad*. Las cifras son elocuentes. Del total de delitos registrados en 1980, o sea 226.183, el 3,7% se situaba en el ámbito de esas relaciones ciudadano-Estado y el 41,5% en el de las relaciones patrimoniales privadas. En los años siguientes hasta hoy se observa tendencia similar, con alguna variación significativa en 1984, cuando lo público-Estado asciende a su máximo de 8,5%. Paralelamente, los delitos contra la vida presentan altísimos y crecientes porcentajes, lo que indica que avanzamos hacia una peligrosa curva en la que los delitos contra la vida y la integridad personal tienden a igualar los delitos contra la propiedad.

Ahora bien: si se compara la proporción de muertos y heridos resultantes de acciones subversivas con la de los producidos por otros tipos de violencia, nuestra tesis inicial se reafirma: el porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7,51% en 1985, que fue el año tope. *Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle*.

Aunque la violencia en Colombia se muestra, cuantitativamente hablando, como un fenómeno muy alarmante, más del 90% de sus víctimas no han de considerarse de naturaleza política, en cuanto a que no provienen de la confrontación del Estado actual con grupos e individuos que buscan sustituirlo. Son, esencialmente, las víctimas de una violencia originada en las desigualdades sociales, muchas veces en situaciones de pobreza absoluta, que se expresa en formas extremas de resolver conflictos que en otras circunstancias tomarían vías bien diferentes.

Empero, para evitar falsas, abusivas u oportunistas derivaciones de la tesis aquí planteada, debe quedar claro que, paralelamente a la baja intensidad de los enfrentamientos entre los ciudadanos y el Estado, se registra otro inquietante fenómeno: el desbordamiento de la violencia contra amnistiados, contra guerrilleros en proceso de negociación, contra los que han entrado en una fase de incorporación a la vida democrática y, en el último año especialmente, contra simples militantes políticos que dentro de los marcos institucionales luchan por la toma del poder o por el favor de las organizaciones de masas y que vienen siendo sometidos a una sistemática y selectiva campaña de exterminio.

## LAS FORMAS DE LA VIOLENCIA: ACTORES Y MODALIDADES

La complejidad de la violencia actual se patentiza más al examinar algunas de sus múltiples formas y los actores que las protagonizan, además de las razones que los impulsan a ello. Veamos:

*Violencia del crimen organizado contra políticos y periodistas.* Las actividades del narcotráfico y otros sectores del crimen organizado dirigidas a intimidar o a liquidar a funcionarios del Estado y a miembros de la prensa para acallarlos, son viva expresión de esta modalidad.

*Violencia del crimen organizado contra personas privadas* que reviste formas como el atraco, la extorsión y la eliminación física, a más de las prácticas del “boleteo” y la amenaza. En ocasiones se ampara en siglas de los grupos guerrilleros. Comprende igualmente los actos de los escuadrones de la muerte y de las agrupaciones de sicarios, si bien cabe incluirlos también dentro de la modalidad anterior.

*Violencia de las guerrillas dirigida contra el Estado*, en forma de emboscadas, asaltos a poblaciones y enfrentamientos con las fuerzas armadas.

*Violencia de los grupos alzados en armas contra particulares*, en busca de financiación, para tomar represalias contra presuntos colaboradores del ejército o liquidar enemigos individualizados.

*Violencia de organismos del Estado en ejercicio de la guarda del orden público*, cuando sobrepasan los marcos de la legalidad institucional. Puede dirigirse contra grupos alzados en armas, en enfrentamientos y acciones de control territorial, pero también contra particulares sospechosos de ser auxiliares de la guerrilla. En este último caso adopta la forma de desapariciones, malos tratos y otros excesos.

*Violencia del Estado contra movimientos sociales de protesta*, cuando las expresiones de descontento, las exigencias o las simples peticiones de la población son respondidas con la fuerza militar como sustitución del diálogo civil.

*Violencia del Estado contra las minorías étnicas*, contra pueblos que conservan un legado cultural diferente del impuesto desde la conquista hispana. Se la ejerce no sólo porque ellos sean distintos, sino para despojarlos de sus tierras y otros recursos. Es una de las más antiguas y menos perceptibles modalidades de violencia, porque los aparatos

educativos y de comunicación de masas pretenden legitimarla argumentando que hay “razas superiores” y “razas inferiores”; y que las últimas deben ser metidas en cintura, para que al fin todos creamos en un mismo Dios, hablemos la misma lengua y seamos de la misma “raza”.

*Violencia de particulares no organizados*, en actividades tales como robo, hurto calificado, homicidio y lesiones personales, ajuste de cuentas y justicia privada.

*Violencia de particulares organizados* que recurren a la eliminación física tanto de presuntos auxiliares de grupos alzados en armas como de subversores del orden moral. Tiene especial significación en algunas ciudades del país y se dirige contra homosexuales, prostitutas, ex convictos, expendedores de droga y otros ciudadanos que se consideran lacras de la sociedad. Opera sobre todo mediante los escuadrones de la muerte.

*Violencia de particulares en su vida privada* como producto del consumo de alcohol u otra droga, o como expresión de dominio o de presunta superioridad sobre miembros más débiles de la familia y allegados.

Al lado de la violencia que ejercen directamente representantes del Estado, o miembros de grupos insurrectos, o delincuentes organizados, o particulares en ámbitos privados, es indispensable hacer resaltar aquella violencia criminal que se realiza por delegación. En efecto, ha aparecido en Colombia una nueva actividad, que crece y amenaza con convertirse en profesión: la contratación para la muerte. El sicario adquiere rápidamente carta de presentación en el país y sus servicios son ampliamente solicitados.

Ciertamente, esta modalidad de asesinato por delegación no es nueva en Colombia, puesto que en épocas pasadas se expresó en los tenebrosos personajes apodados “pájaros”, pero la nueva versión guarda diferencias sustanciales con su antecedente. De preferencia, aunque no exclusivamente, los pájaros actuaron a partir de adhesiones partidistas o movidas por lealtades personales a dirigentes regionales. Su acción se ejecutaba en nombre de un orden político-económico que se sentía amenazado o que se quería imponer. La relación monetaria, por lo general, se subordinaba a la adhesión personal del ejecutante a su amo y señor. La forma actual, en cambio, tiende a omitir tales consideraciones, a despojarse de dimensiones políticas o éticas y a convertirse en un oficio cuya única motivación es la paga. Es frecuente el caso en que el ejecutor ni siquiera conozca a su futura víctima.

Producto probablemente de experiencias violentas, de la imposibilidad de lograr acceso a bienes y servicios en condiciones de legalidad, de ofertas de remuneración que equivalen a años de trabajo, la generalización de la nueva práctica —*sicarización*— indica no solamente la facilidad con que se institucionaliza, sino la creciente desvalorización de la vida y la conversión de la muerte en fuente regular de ingresos pecuniarios para algunos sectores de la sociedad.

Por otro lado, conviene hacer resaltar que detrás de todas estas modalidades de violencia se encuentran causas que tienen que ver con el orden político y social. Por ejemplo, es notoria la fragilidad de la presencia del Estado como espacio institucional en el cual se expresen las relaciones de las fuerzas sociales, sus conflictos y finalmente la superación de éstos. Tal presencia, por supuesto, no es solamente física ni se refiere exclusivamente

a regiones apartadas, como tiende comúnmente a señalarse, ya que en zonas urbanas y en centros de la actividad económica y social tal fragilidad también se manifiesta. En consecuencia, los conflictos en los que los débiles son atropellados o liquidados no sólo tienden a aumentar sino, lo que es más preocupante, a quedar con increíble frecuencia en la impunidad. En tales condiciones, los mecanismos de solución pacífica posibles han sido crecientemente sustituidos por mecanismos violentos, sin que intervenga una mano reguladora y auxiliar de la paz.

Desde el ángulo político, cabe medir la magnitud de esta espiral, que de generación en generación ha venido ascendiendo, cuando se sabe que en los campamentos insurgentes se encuentran niños estafetas, hijos de personas que combatieron durante la violencia de los años cincuenta, quienes a su vez eran nietos de luchadores de la guerra de los Mil Días. *El reto con vista al futuro, es buscar los mecanismos para sustituir la cultura de la violencia por una cultura de la paz y la democracia.*

## DINÁMICA DE LA VIOLENCIA

Así como el conflicto violento se expresa en múltiples formas, igualmente exhibe una dinámica que impide tratarlo como un proceso simple que se mueve en una sola dirección. La violencia no se dirige exclusivamente del débil al poderoso, sino también en sentido inverso.

Hay violencia en quien recurre a la fuerza, la coacción, el engaño y la muerte para apropiarse de bienes como en quien recurre a medios análogos para defenderlos (violencia socioeconómica). Si algunas de estas formas de violencia son explicables como recurso extremo en la lucha por la supervivencia, no es menos cierto que en muchos casos a la propiedad se le asigna mayor valor que a la vida humana. Por otra parte al destacar que se dan circunstancias en que los pobres se ven forzados a recurrir a la violencia del robo, por ejemplo, como medio de obtener un ingreso, no se puede ocultar que hay métodos de adquisición de riqueza que no obedecen necesariamente a la pobreza, tales como la malversación de fondos, el fraude, el crimen organizado y otros que forman parte de lo que se llama "criminalidad de cuello blanco".

En la lucha por el poder, hay violencia tanto en los que imponen la dominación, como en quienes la desafían (violencia sociopolítica). Esta forma de violencia materializa una tradición de luchas tanto para alcanzar la plena participación social y política, como para ejercer sobre el pueblo un dominio excluyente. De ella forman parte los actos desmedidos en los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y los grupos insurgentes, así como la creciente acción agazapada de los grupos organizados y utilizados por los más recalcitrantes enemigos de la democracia. *Sin embargo, las contradicciones en lo sociopolítico no tienen por qué pasar necesariamente, a causa de una especie de atavismo belicoso, por la confrontación violenta. Una democracia sin fronteras permitiría resolverlas civilizadamente.*

Hay violencia en la defensa de un orden que se siente amenazado desde muchos flancos y que, como contrapartida, recibe respuestas también violentas de grupos sociales que luchan por el reconocimiento de su identidad y de sus derechos humanos. En este ámbito de la violencia sociocultural, caben expresiones como los actos de violencia y de liquidación

física contra personas a quienes se imponen estigmas denigrantes o condenables, bien sea por sus atributos personales, bien sea por su conducta; la intolerancia de quien niega al contradictor el derecho a expresar el desacuerdo y que se traduce con frecuencia en homicidios al calor de la libación de alcohol como consecuencia de disputas por el uso de bienes y servicios colectivos. Recorre también los escenarios de lo estrictamente familiar y privado, donde se expresa mediante la negación de los derechos de los más débiles, fundada ésta en la tradicional convicción de que el hombre es superior a la mujer, el adulto al niño, el joven al anciano, el blanco al indio y al negro. En suma, apunta a procesos de socialización en los que el énfasis recae en la capacidad de imposición y negación de las diferencias. En contraste, la defensa violenta de la identidad, si bien no se ha generalizado, podría ser impulsada y justificada por la dinámica general de la violencia en Colombia. En efecto, hasta ahora es mucho más notable la acción de los grupos intolerantes dedicados a realizar “limpiezas” en ciudades y campos, con manifiesta impotencia de las poblaciones agredidas, pero no es descartable, a la postre, la irrupción de una respuesta defensiva con las mismas o análogas características.

Otra forma de expresión de la violencia es la lucha por la posesión de territorios. Un complejo conjunto de factores ayudan a entenderla:

Una visión imperial del Estado que aún legitima la ficción de que existen “razas salvajes” o “bárbaras”, atávicamente incompetentes para ejercer dominio sobre sus tierras. De ahí que el Estado declare vacíos o “baldíos” esos territorios y, por lo tanto, aptos para que las colonicen las masas campesinas aglomeradas alrededor de extensos latifundios de la región andina y la llanura caribe.

Modelos de desarrollo que, en los lugares donde operan empresas de extracción y explotación de recursos, han dado prioridad al lucro más que a las condiciones de existencia de las poblaciones allí asentadas; polos regionales que en diferentes períodos se han constituido en espacios de acelerada acumulación de capital y concentración de poblaciones inmigrantes en competencia por salarios y tierra, con sus secuelas de expropiaciones y empobrecimiento masivos. El resultado: desequilibrios regionales y demográficos que impulsan emigraciones y movilizaciones de pobladores hacia nuevos territorios, cada vez más alejados de los mercados y carentes de las mismas condiciones apropiadas para su supervivencia. Las víctimas permanentes de estas agresiones han sido las minorías étnicas, aunque también las han padecido las poblaciones colonizadoras. No es de extrañar, por lo tanto, que algunas comunidades indígenas se organicen para defender y, recuperar territorios que por muchos títulos les pertenecen.

Ahora bien: las cuatro modalidades de violencia que acabamos de caracterizar, si bien son analíticamente diferenciables, en la vida real entran en complejos procesos combinatorios. Así, las luchas indígenas evidencian el entrelazamiento de conflictos en los cuales los territorios y la identidad étnica y cultural se encuentran en juego. Los crímenes que se cometen en algunas comarcas rurales y que recaen sobre campesinos sospechosos de ser auxiliares o miembros de alguna agrupación que pugna con otra u otras, son manifestaciones de conflictos de afiliación partidista, pero al mismo tiempo tienen efectos territoriales, puesto que el amedrantamiento genera abandono de parcelas que quedan a disposición de otros posibles dueños. Reflexiones similares cabe hacer en torno a la violencia ejercida contra personas que sustentan determinada ideología política y que realizan sus actividades dentro del marco legal. Múltiples manifestaciones de

violencia urbana ejecutada por bandas clandestinas contra ciudadanos marcados por algún tipo de estigma social (homosexual, prostituta, mendigo) tienden a apuntalar un orden moral, pero simultáneamente producen cierta segregación dentro de las ciudades (efecto territorial), al crear zonas de imposible circulación en determinadas horas, y encareciendo la vida urbana al aumentar los costos de la seguridad. La debilidad del Estado en la protección del ciudadano ha generalizado un mercado de vigilancia privada no siempre libre de toda sospecha. Ha transformado el espacio urbano hasta hacer de la vivienda encerrada, segregada y de espaldas a los espacios públicos un atractivo de vida.

Indudablemente el secuestro es una de las más execrables formas de violencia. Sus perpetradores actúan combinando múltiples razones, como la identidad de la víctima, su situación dentro de la sociedad, y los recursos económicos que posee. Puede responder, sea a un exclusivo propósito de enriquecimiento privado, sea a una manera de financiación de agrupaciones políticas insurgentes. Finalmente, puede recaer sobre ciudadanos sospechosos de actividades ilegales o ilegítimas, caso en el cual, más allá del ánimo de lucro, importa el mensaje de escarmiento a los presuntos imitadores o seguidores de la víctima.

En el narcotráfico, que requiere tratamiento particular como forma de violencia, se combinan la actividad delictiva de producción y distribución de la droga y, en relación con el orden institucional en el asesinato de funcionarios encargados de su represión y de periodistas que asumen la representación de la ciudadanía en su denuncia y combate. A ello se agregan prácticas de eliminación física de competidores, de ajustes de cuentas, de venganzas, que tienen la particularidad de despertar en la población agudos sentimientos de repulsa. La presencia del narcotráfico en el conjunto de la sociedad tiende a estimular la corrupción en la administración pública y a establecer complicidades insospechadas. En la actividad de represión del narcotráfico se combinan formas jurídicas y militares que no siempre encuentran un límite claramente definible. Por último, en lo internacional, la sola nacionalidad colombiana ha llegado a ser causa de anatema. Se cuestiona la capacidad del Estado para erradicar la actividad, y al mismo tiempo el gobierno nacional se coloca en una débil posición en la negociación sobre la represión mundial del consumo, ante la ausencia de esfuerzos recíprocos de otros gobiernos.

## HACIA UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA Y NO VIOLENTA

Basándonos en la argumentación de las páginas anteriores, llegamos a la siguiente afirmación categórica: *los colombianos se matan más por razones de la calidad de sus vidas y de sus relaciones sociales que por lograr el acceso al control del Estado.*

Ahora bien: la lógica de la violencia en Colombia no es inexorable. Múltiples expresiones de descontento, de exigencias y presiones al Estado y al Gobierno se canalizan, de hecho, por medios pacíficos, incluso cuando adoptan dimensiones masivas. Los que para salvaguardar un orden injusto reclaman respuestas enérgicas y peligrosamente violentas a las expresiones populares de malestar, exhiben tanta incomprensión como aquellos que ven en la protesta la oportunidad para desatar y generalizar la confrontación armada. Estos dos extremos ponen en delicado y precario balance preceptos fundamentales de la democracia, como son los de la libertad y la responsabilidad. En este sentido, es indispensable profundizar la democracia como antídoto de la violencia.

La democracia requiere que el Estado reconozca que la sociedad a la cual sirve es plural en lo étnico, lo social y lo político y que, por lo tanto, se imponen los esfuerzos para garantizar la libertad pero también acciones decididas para corregir la desigualdad. La comprobación de que en la Colombia contemporánea el conflicto Estado-ciudadanos tenga la preeminencia que se le da es reflejo del retardo y la ineficacia de las acciones oficiales para propiciar el acercamiento entre los dos polos del conflicto. *El espacio de las reformas políticas continúa abierto en el país, pero puede cerrarse si falta la voluntad política para realizarlas.*

Por lo demás, así como se requiere el fortalecimiento del Estado en los aspectos señalados, y así como urgen las reformas políticas, también resulta inaplazable la gestión en las esferas de lo socioeconómico y de lo sociocultural. La sociedad no se agota en su régimen político. Por el contrario, los ámbitos que no se relacionan de manera directa con las formas de gobernar pueden ser nutrientes de las relaciones violentas en la confrontación estatal. El hecho de que los ámbitos socioeconómico y sociocultural muestren extraordinaria capacidad para generar y alimentar la violencia no es fruto solamente de la incompetencia del Estado para regularlos, sino también de la renuncia de éste a colocarse de manera decidida del lado de los débiles y los no violentos. *La impunidad con que en Colombia se violan los derechos humanos es producto no solamente de una demostrable ineficiencia de los aparatos policivos y judiciales, sino también de una historia de desigualdades económicas y sociales, de accesos diferenciales a los bienes materiales y de obstáculos a la realización de los colombianos, ya no exclusivamente como ciudadanos, sino como simples miembros de una sociedad.*

El examen de las cifras sobre delincuencia, impunidad y desidia en la denuncia debe alertarnos sobre este fenómeno: en la propia sociedad civil la violencia tiende a convertirse en instrumento de solución de conflictos y contradicciones que normalmente podrían expresarse por canales no armados. La violencia en nuestras relaciones personales gana en legitimidad lo que pierde en legalidad.

Por otra parte, el fortalecimiento del Estado en el campo de las relaciones personales no es necesariamente una terapia exclusiva. Además de fortalecer el estado de derecho, es preciso que se fortalezca la sociedad, y una de las manifestaciones de ese vigor es, precisamente, su capacidad de convivir pacíficamente con sus contradicciones inherentes. Tal capacidad, sin embargo, no puede ser independiente de la gestión estatal tendiente a crear las condiciones de su posibilidad. Porque no se afianza una sociedad si ella se caracteriza por ser materialización de la desigualdad y el privilegio.

Empero, la superación de la violencia y la ampliación de la democracia no incumben sólo al Gobierno, ni siquiera al Estado en su conjunto, sino a todo el pueblo, de manera especial a los gremios tanto de trabajadores como de empresarios, a los partidos políticos, a los medios de comunicación, a la propia guerrilla.

Particularmente, los sectores dirigentes de la sociedad colombiana deben asumir su cuota de responsabilidad por su inacción ante las posibilidades de desarrollo socioeconómico de nuestro país, la cual ha influido en la situación de pobreza y violencia que sufren amplios sectores de la población.

El que la violencia sea un fenómeno nacional no debe ocultar el influjo de lo internacional ni la atención que este aspecto reclama. Más que alimentar una actitud de sospecha sobre todo lo que venga de países cuyos regímenes políticos difieren del nuestro, a los colombianos nos corresponde la tarea de fortalecernos hasta ganar confianza en nosotros mismos para resolver nuestros propios problemas, y no temer relacionarnos abierta y confiadamente con el resto del mundo. Una actitud independiente, activa y vigorosa en el plano de las relaciones internacionales es una terapia antiviolenta, en la medida en que muestre a propios y extraños que el pueblo colombiano es dueño de sus destinos y capaz de alcanzar la democracia.

De allí que sea imperioso acometer decididamente reformas encaminadas a fortalecer los mecanismos de la sociedad. Entre ellas merece especial prioridad una nueva política agraria y urbana que acometa la redistribución del latifundio y de la propiedad urbana para que por fin desempeñen su función social.

Se requieren, así mismo, reformas en lo tributario y fiscal —de modo que se reduzcan las protuberantes desigualdades actuales—, estímulos al mejoramiento de la calidad de la vida, promoción de mecanismos de solución comunitaria de los conflictos y capacitación plena de los ciudadanos para el acceso a los centros de decisión y poder. En *pocas palabras, la extensión de la civilidad, la democracia y la igualdad a todos los ámbitos de la vida colectiva*. Los esfuerzos en tal dirección resultarían seguramente más baratos que los que hoy se dedican a remediar la violencia.

*No puede sentirse fuerte una sociedad cuya representación recae sobre las armas, una sociedad en la cual cuerpos armados, legales o ilegales, legítimos o ilegítimos, asumen la tutela de los ciudadanos.* Posiblemente nada complacería más a las fuerzas armadas colombianas que encontrarse en una situación en la que pudieran dedicar sus esfuerzos a la protección de las fronteras, a la ampliación de la soberanía en el territorio nacional y a la reconciliación de los colombianos.

## **VIOLENCIAS**

## LA VIOLENCIA POLÍTICA

### EL CICLO VIOLENCIA-AMNISTIA REHABILITACION

(Un modelo viejo para un problema nuevo)

Colombia, país de paradojas, es en Latinoamérica el de más larga tradición en materia de gobiernos civiles y en el cual, al mismo tiempo, la violencia ha sido empleada persistentemente como herramienta de acción política. Este difícil maridaje entre gobiernos civiles y violencia política indica la existencia de “grietas geológicas” en el suelo nacional; o, dicho de otro modo, que la violencia no constituye un hecho epidérmico o de talo cual momento, sino que tiene raíces profundas que deben extirparse.

Sin embargo, si bien es cierto que la violencia política actual se entrelaza con la del pasado y que las secuelas de viejos episodio violentos se prolongan hasta hoy, la de nuestros días presenta sus propias particularidades y, por tanto, su tratamiento ha de ser significativamente diferente.

Podríamos distinguir tres etapas de la violencia política, tomando en consideración algunos de sus elementos principales: el contexto general en que cada una de ellas se produce, el carácter de sus respectivos protagonistas, sus correspondientes motivaciones y objetivos:

1. Etapa de las guerras civiles, con las cuales salvo la rebelión militar artesanal de 1854 se pretendía fundamentalmente solventar las rivalidades de las clases dirigentes.
2. Etapa de lo que conocemos como La Violencia, la cual se produce al promediar el siglo XX.
3. Etapa de la actual violencia insurreccional.

En las guerras civiles del siglo pasado, los *compromisos horizontales* pretendían, principalmente, superar las rivalidades internas de la clase dirigente. Los motivos de estas guerras eran muy variados: lugar que debía reconocérsele a la Iglesia en sus relaciones con el Estado; abolición o no de la esclavitud; organización política de tipo federal o centralista. Las sesenta y nueve amnistías e indultos que han tenido lugar durante nuestra vida republicana constituyen una verdadera tradición y han cumplido la precisa función de crear las condiciones de renegociación del marco institucional, para garantizar a las fracciones excluidas de la élite su inserción en el aparato burocrático del Estado.

La violencia de mediados de la presente centuria tuvo rasgos en común con las guerras civiles del siglo XIX, a la vez que diferencias profundas: se asemejaba a ellas en cuanto a que la orientación ideológica la ejercían sectores de las clases dirigentes, por conducto de los partidos. Sin embargo, un elemento diferenciador decisivo le imprime a la etapa de La Violencia un carácter ambivalente: la guerra misma, su conducción militar, la adelantan integrantes de los estamentos populares, salidos fundamentalmente del campesinado. Este desfase entre dirección ideológica y conducción militar explica en buena medida, por una parte, sus expresiones anárquicas; por otra, su poder desestabilizador y sus efectos sobre el conjunto de la sociedad.

Ahora bien: el simple enunciado del ciclo violencia amnistía - rehabilitación en contextos diferentes pone de manifiesto la existencia de dos rasgos característicos y complementarios de nuestra tradición política: por un lado, una pesada herencia cultural de violencia, cuya sobrevaloración en tiempos de crisis nos lleva al catatofismo; y por otro, la propensión de las clases dirigentes al compromiso horizontal, la consolidación del cual se convierte, a su vez, no sólo en fuente de inmovilidad social y política sino también en factor determinante del inconformismo.

Un paralelo entre la forma como se desarrolló el ciclo *violencia-amnistía-rehabilitación* durante la confrontación partidista de los años cincuenta y sesenta y la manera como ha venido desarrollándose en los últimos cinco años puede resultar ilustrativo en la discusión de dos temas básicos: (1) ¿Hasta qué punto hemos asimilado nuestra experiencia histórica?, y (2) ¿Hasta qué punto estamos repitiendo viejos errores?

Este ejercicio comparativo requiere una aclaración previa: los rebeldes de los años cincuenta operaban mayoritariamente dentro de una perspectiva de *incorporación al poder*. Su razón de ser estaba en su capacidad de representar a los excluidos del poder. Pero carecían de horizonte propio. Su horizonte era el que les imponían sus jefes, que no era otro que el de la posibilidad para éstos de entrar a *compartir el poder*. Las fuerzas insurgentes de hoy, por el contrario, operan dentro de una estrategia de *destrucción-sustitución del poder*, es decir, con una perspectiva que se proclama a sí misma revolucionaria.

Esta elemental diferenciación es importante porque de ella se deriva que lo que se evalúa respecto del ciclo violencia-amnistía-rehabilitación en los años cincuenta es la capacidad del *sistema político para ampliarse*, en tanto que lo que se mide hoy, lo que se pone a prueba, es la capacidad del sistema político para *transformarse*, o la de los insurgentes para convertirse en *alternativa de poder*.

## LOS TEMAS Y MECANISMOS DE LA PACIFICACION

### Los dos tipos de amnistía

El examen de los pliegos de demandas de los guerrilleros de los años cincuenta, al igual que los de los años ochenta permite concluir que todos ellos, en su conjunto giran en torno a *tres puntos básicos: la amnistía, la apertura democrática y la rehabilitación*. Pero las relaciones entre estos puntos, particularmente entre los dos primeros varían de uno a otro contexto histórico. En los años cincuenta, la amnistía y las reformas políticas a ella asociadas se plantean como componente de un mismo movimiento, de tal forma que, otorgada la amnistía y cumplida la entrega, los ex guerrilleros desaparecen como interlocutores políticos. En consecuencia, la bandera de la transición a la democracia —su bandera— pasa a los directores y agentes del país político. La amnistía de los años ochenta, que, a diferencia de la anterior, no está acompañada de la exigencia de entrega de hombres ni de armas<sup>1</sup>, y a la cual, estrictamente hablando, sólo se acogen quienes tenían el carácter de presos políticos en el momento de la expedición de la ley, inaugura un período nuevo —la tregua—, dentro de cuyo contexto se inicia el Gran Diálogo

---

<sup>1</sup> Salvo en la recortada y por tanto frustrada amnistía de Turbay Ayala.

Nacional y el debate sobre el contenido de la apertura democrática, el Pacto Nacional, etc. Es decir, que en este caso son precisamente la amnistía y la firma de los acuerdos de paz las que erigen a los guerrilleros en interlocutores políticos ante el Estado. La culminación del proceso en desmovilización o disolución de las guerrillas y en conversión de éstas en partidos legales queda condicionada a la realización de las reformas pactadas.

Aunque no cabe desconocer el papel que desempeñó la presión del movimiento guerrillero en el otorgamiento de la amnistía en 1953, ésta aparece como un acto unilateral del Gobierno. Su eficacia inicial depende del prestigio del Presidente de la República. La de 1982 está precedida también de un período en que el movimiento guerrillero, obtiene creciente acogida política, a partir de la toma de la embajada dominicana, pero es a la postre el resultado de un debate público y de largos forcejeos en las cámaras legislativas.

Un contraste que habría que evaluar: en los años cincuenta la expedición y ampliación de la amnistía con sus límites y posibilidades, corre directamente por cuenta del ejército. En las negociaciones del proceso actual ha habido marginamiento, cuando no hostilidad, de las fuerzas armadas. El ejército interpretó la amnistía como una derrota política, y desde entonces, a cada tropiezo de la tregua y de la cesación del fuego, se dedicó a pasar la "cuenta de cobro".

### **La apertura democrática**

En los años cincuenta el contenido de lo que en términos de hoy pudiéramos llamar "la apertura democrática" era bien precisa; levantamiento del estado de sitio y vigencia del estado de derecho, libertades políticas o sindicales, libertad de expresión, desarme de las contraguerrillas, etc. Se trataba, en suma, de demandas aceptables para el régimen existente.

El contenido de la apertura democrática que se plantea hoyes, por el contrario, tan vago en sus formulaciones, que cabe traducirlo en demandas compatibles con el régimen existente, en demandas que implican cambio de régimen político o, finalmente, en demandas equivalentes a una democratización global de la sociedad, es decir, a un cambio del orden social vigente. Desde este punto de vista, tanto el Estado como las guerrillas podrán alegar alternada e indefinidamente que se está o no se está cumpliendo lo pactado. En otras palabras, *la apertura democrática puede formar parte tanto de una estrategia de incorporación como de una de sustitución-destrucción, para retomar nuestras variables iniciales.*

Es utópico exigir a la guerrilla su reinserción pura y simple en la actual institucionalidad dado que lleva años buscando la transformación de ésta, como también lo sería que las fuerzas insurgentes pretendieran conquistar una "revolución por decreto". De ahí, como veremos más adelante, la necesidad de un pacto democrático que defina las reformas mínimas aceptables para uno y otro polo de la confrontación, a fin de lograr la definitiva reincorporación de la guerrilla o al menos de una parte significativa de ella a la lucha democrática y pluralista.

## Itinerario de paz

### *El momento de los símbolos*

En la primera fase tanto de uno como de otro de los dos contextos históricos en consideración, desempeñaron importante papel los esfuerzos por institucionalizar un *nuevo lenguaje* en el discurso político, por darle cauce a un conjunto más o menos sistemático de *gestos* que anunciaban una nueva forma de ejercicio del poder y por inculcar *consignas* que definían nuevos rumbos en el tratamiento de los grandes problemas nacionales.

*Paz, diálogo, reconciliación nacional, perdón y olvido* eran los vocablos de uso más corriente en el léxico de la casa presidencial. Era también muy notoria la insistencia en acudir a las grandes reservas de nuestra cultura política para la convivencia y concertación. A lo anterior se sumaba la creación de canales formales e informales de comunicación, bajo la fórmula de emisarios del presidente o comisiones del ejecutivo, cuya función independientemente de su eficacia real, radicaba en la intención de comprometer en el proceso a las más diversas expresiones de la sociedad civil. Todo con un presupuesto básico: la aceptación de una crisis institucional y la necesidad de un timonazo político. “No más sangre”, diría Rojas en 1953; “ni una gota más de sangre”, le haría eco Betancur en 1982. Se trataba, en suma en el momento de la euforia, de voces y consignas muy diferentes de las que comienzan a escucharse hoy —recorrido ya un largo trecho—, como aquella según la cual “hay que doblegarlos primero, para después negociar”. Un lenguaje claramente intimidatorio que propone volver al punto de partida.

### *De los símbolos a los hechos*

De todas maneras, tomando el proceso en los términos en que se encuentra actualmente planteado y como efectivamente se planteó en los años cincuenta, la fase de las representaciones simbólicas, por más que tenga y haya tenido una eficacia propia, necesita estar acompañada de demostraciones palpables de una voluntad oficial de paz, en cuanto a dos puntos específicos: (1) El respeto a la *integridad personal* y a las *libertades individuales* de quienes se hallan en proceso de integración a la vida civil, y (2) la creación de las *condiciones materiales* de una vinculación productiva y permanente a la sociedad. Algunas ideas para abordar estos dos puntos se tratan a continuación.

### *La disociación de las palabras y los hechos*

Aunque tanto los más altos agentes del gobierno central como los comandos superiores de los grupos guerrilleros que participan en la negociación hayan empeñado públicamente su palabra, surgen factores permanentes de perturbación, imputables a veces a la falta de control del Estado sobre sus mandos medios, y a veces a la falta de control del comando guerrillero sobre sus frentes.

Es concretamente en las esferas local y regional —en las cuales se hacen más ostensibles las heridas del ambiente de violencia que se pretende superar— donde, o bien la cautela de los rebeldes en incorporarse a la civilidad se interpreta como prueba de

incumplimiento, o bien los sectores más recalcitrantes consideran la irrupción de los ex guerrilleros en la vida pública como una oportunidad para el ajuste de cuentas. El patrocinio, el estímulo o la simple tolerancia a los “pájaros” de los años cincuenta y a los paramilitares de hoy han sido y son la punta de lanza de los “enemigos agazapados” de los procesos de paz. No frenar sus actividades pone en tela de juicio cualquier estrategia de incorporación de los alzados en armas a la vida civil. La acción decisiva del Estado para el desmantelamiento de los grupos paramilitares constituye condición mínima para la viabilidad del proceso.

De otro lado, la extensión de los frentes guerrilleros, la intensificación del reclutamiento durante la tregua actual, la persistencia de prácticas como el secuestro y la extorsión, cada vez más indiscriminadas en algunas zonas rurales, debilitan la credibilidad del proceso y legitiman las actividades preventivas y punitivas, tanto estatales como paraestatales. El repudio militante de algunas zonas a una intimidante y costosa presencia guerrillera puede desencadenar y de hecho está desencadenando fenómenos de movilización social que se constituyen en elementos adicionales de la crisis.

La rehabilitación: ¿segunda fase o parte integral del proceso?

En las dos situaciones consideradas en estas páginas, la asignación de recursos destinados específicamente a la consolidación del proceso de pacificación ha seguido el siguiente orden: una primera etapa de individualización de los beneficiarios, que se tradujo en auxilios económicos a los “damnificados” o a los amnistiados (el azadón ayer, el taxi hoy); y una segunda fase en que predomina la modalidad de auxilios a las “zonas afectadas”. Desgraciadamente, la adopción de medidas profundas de alcance nacional, como la reforma agraria, fueron, con relación a la violencia de los años cincuenta, un descubrimiento tardío, y hoy ni siquiera se ha debatido en el Congreso. Existe, por lo demás, la inclinación a estudiar el origen del problema agrario en uno de sus efectos: las zonas de colonización.

Al descubrimiento gradual de escenarios más amplios para el tratamiento de la violencia obedece el cambio de categoría de las oficinas de rehabilitación. Creadas inicialmente como entidades autónomas, tuvieron, sobre todo en los años cincuenta, el carácter de entidades de asistencia social. Posteriormente, durante el Frente Nacional, se les adscribió a la presidencia de la República.

En ambos casos, la rehabilitación, concebida como acción complementaria, ha resultado ser insuficiente o demasiado lenta con respecto a las exigencias del momento político. En cierto modo, ha comenzado a mostrarse operante cuando la pérdida de credibilidad en el proceso político que pretendía reforzar se ha hecho patente. Su ambigüedad latente radica en el hecho de constituir, al mismo tiempo que un plan de reconciliación del Estado con la comunidad, un instrumento de penetración de la acción represiva del Estado contra los insurgentes. Cuando se la abandonó en los años 60, le dio paso a la acción cívico-militar, que permitió acabar con los bandoleros pero no con las causas objetivas de la violencia. ¿Se repetirá la historia?

La paz es una... ¿las negociaciones muchas?

Tanto en 1953 como en los ochenta el Gobierno negocia separadamente con los grupos guerrilleros. A su vez, cada uno de éstos responde de modo diferente a las propuestas del Gobierno.

Ello obedece a condiciones objetivas de muy diversa índole: a los matices ideológicos, a la variedad de concepciones estratégicas y de bases sociales de los distintos movimientos, en pocas palabras: a su falta de unidad. Pero obedece también a una lógica del poder: “divide y reinarás”, ya una calculada jerarquización de la importancia de cada uno de los grupos guerrilleros en el proceso global.

En los hechos, este tipo de aproximación le permitió al Gobierno obtener algunos éxitos regionales más o menos contundentes, que daban la impresión ante la opinión pública de que se avanzaba gradualmente hacia la total pacificación. Este procedimiento ha mostrado también numerosos inconvenientes: tiende a prolongar indefinidamente el proceso de negociaciones y a oscurecerlo, ya que las supuestas o reales violaciones cometidas por los que no han entrado en el proceso o por los que han salido de él se le imputan a los que están dentro. Y a la inversa, los avances demostrables con quienes permanecen dentro de los acuerdos se han convertido en pretexto de medidas de aniquilamiento contra los que están al margen de los mismos, generando así una exacerbación de la confrontación armada con estos últimos. Podría decirse que en tales condiciones el proceso termina “mordiéndose la cola”. Como hay una política para los grupos, pero no una política para la paz, los problemas de fondo se van quedando sin resolver.

Dado que, en los términos en que se plantea hoy la negociación, se ha aceptado que carece de realismo la exigencia de entrega de hombres o de armas, valdría preguntarse, entonces, si más que en los acuerdos específicos deberían concentrarse los esfuerzos en la definición y ejecución de audaces medidas nacionales para la erradicación de las causas objetivas de la violencia.

## EL AGOTAMIENTO DEL MODELO Y LA GENERALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

Como conclusión general de lo hasta aquí expuesto, encontramos que una reedición del modelo de aproximación a la violencia político-partidista de los años cincuenta se intenta aplicar, con algunas variantes, a una modalidad de violencia político-revolucionaria de naturaleza totalmente distinta de la anterior.

Sin embargo, hoy no se trata solamente de un cambio de naturaleza de la violencia política, sino, además, de la inserción de esta en un nuevo contexto, en el que coexisten otras modalidades tales como las derivadas del narcotráfico, con actores o interlocutores más o menos identificables, y las difusas y amorfas asociadas a la delincuencia común y a la “violencia social”. En consecuencia, *el país de hoy ya no cabe en el esquema violencia-ampnistía-rehabilitación.*

Estas múltiples formas de violencia se están retroalimentando y superponiendo en forma tal, que su agudización se proyecta en la perspectiva, no de una eventual crisis *insurreccional*, sino de una *anarquización* generalizada de la vida social y política del país.

Resulta igualmente preocupante la peligrosa tendencia que se da en este momento, tanto en el común de la gente como en los académicos y en los representantes del Estado en los diferentes niveles, a borrar las fronteras entre la violencia y las diversas manifestaciones de la protesta social (paros cívicos, movilización política, acciones sindicales, tomas de tierras), que son parte del ejercicio legítimo de la democracia formal. Sintomáticamente, hace poco tiempo, un obispo anunciaba que no aceptaba sumarse a un paro cívico regional por constituir una forma de *violencia pacífica*.

Como conclusión general de este análisis comparativo, podemos afirmar que la violencia política actual, a diferencia de las anteriores, no encuentra salida en un nuevo "compromiso horizontal", en un nuevo Frente Nacional excluyente. El intento de cerrar el sistema político a opciones distintas de las tradicionales como también la búsqueda de una salida militar, sólo conducirían a agravar las condiciones de la guerra civil larvada que vive el país.

Una breve reseña histórica de las condiciones de irrupción del movimiento guerrillero contemporáneo y el análisis de sus perspectivas contribuirán a precisar los términos en que debe plantearse la reafirmación de una salida política al problema actual.

## LA IRRUPCIÓN DEL MOVIMIENTO GUERRILLERO

La lucha revolucionaria por la toma del poder político a partir del "foco armado revolucionario", que se extendió a muchos países de América Latina en el decenio del sesenta, bajo el influjo de la revolución cubana, encontró en Colombia terreno abonado para su desarrollo. Si bajo esa influencia era probable que algunos pocos países del continente escaparan al surgimiento de movimientos guerrilleros, éste no era el caso de Colombia ni podía serlo. Todas las condiciones favorecían la emergencia de focos insurreccionales en el país.

Por ello, si bien el factor externo, gracias al efecto de demostración producido por la entrada triunfal del Movimiento 26 de Julio a La Habana, sirvió de detonante para encender en la voluntad de determinados sectores la iniciativa guerrillera, sólo la existencia de una gama compleja de factores de orden interno permitieron su consolidación. Intentemos dilucidar los factores que revisten mayor interés para los objetos de este informe.

En primer término, es preciso subrayar que la guerrilla de inspiración comunista nace en Colombia un decenio antes de la revolución cubana, bajo la forma de núcleos de "autodefensa" orientados por el partido comunista desde comienzos de los años cincuenta.

En segundo término, la guerrilla revolucionaria no comunista, que surge más directamente inspirada por la revolución cubana, encuentra terreno fértil para su implantación a causa de la persistencia de la violencia partidista desatada en el país a partir de los años cuarenta. Esta subsiste, en efecto, bien entrada la década del sesenta, bajo la modalidad del "bandolerismo político", que constituye el último coletazo de esa sangría nacional. De

este modo, la naciente violencia antisistema se superpone en el tiempo y en el espacio a las secuelas de la violencia liberal-conservadora. Actores, regiones y tradiciones, que se fueron transformando en el curso de la conflagración anterior, le dieron forma al escenario de la nueva violencia.

Otro factor, no menos decisivo en la consolidación de estos núcleos armados, es la llamada “cultura de la violencia”. La conjunción de gobiernos civiles con la persistente tradición de recurrir a la acción bélica como instrumento de resolución de la confrontación social y política, se halla en el origen de esta subcultura.

Finalmente, una fuente mayor de violencia en nuestro próximo pasado es la democracia restringida, institucionalizada con el Frente Nacional, que consagró el monopolio bipartidista del aparato estatal y toda una red de mecanismos para garantizar su reproducción, tales como el estado de sitio permanente, la hipercentralización de las decisiones en el poder ejecutivo y, ante todo, el abandono por parte de las autoridades civiles —tanto el orden nacional, como regional— del manejo del orden público. Este, dejado en hombros de las solas fuerzas militares, corre el riesgo de perder su necesaria dimensión integral, para adoptar un carácter exclusivamente militar. Pactado el Frente Nacional a fin de superar “por arriba” la crisis más grave sufrida por el sistema político en este siglo, creó, ciertamente, un clima de convivencia entre los partidos tradicionales, pero produjo simultáneamente un “efecto perverso” al generar las condiciones de una confrontación ya no burocrática (por el control del Estado) sino revolucionaria (por el cambio de sistema). Como corolario, formas institucionales de acción política y social (elecciones, huelgas) fueron perdiendo su margen de legitimidad en beneficio de formas no institucionales o desinstitucionalizadas por el régimen, como guerrillas, paros cívicos, huelgas ilegales, invasiones de tierra. Las guerrillas, específicamente, aparecían en este contexto como uno de los instrumentos obligados y a veces legitimados por algunas capas de la población para expresar sus demandas y expectativas ante un sistema cerrado.

## ETAPAS DEL MOVIMIENTO GUERRILLERO

Tres etapas cabe distinguir en la evolución de la guerrilla contemporánea:

La primera es la del surgimiento y relativa consolidación de tres grupos guerrilleros: Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), que constituyen en cierto modo la matriz de las fuerzas guerrilleras actuales. Los dos primeros tenían en común su inspiración en la concepción de los focos armados de vanguardia, su origen eminentemente urbano, sus intentos de alcanzar sólidos contactos con regiones y protagonistas de la violencia anterior y, sobre todo, el voluntarismo político radical característico de las capas medias. Las FARC, por el contrario, cuyos componentes se hallaban arraigados en las comunidades campesinas locales, formalmente nacen en 1966, pero tienen en realidad su origen en la resistencia de los años cincuenta. Durante esta primera fase, más que el “foquismo” y el voluntarismo, las anima una función defensiva.

La segunda etapa, que corresponde al decenio del setenta, es de reflujo y de escisiones en el movimiento guerrillero. Esta crisis se debe, en parte, al crecimiento paralelo de los movimientos populares y muy especialmente del movimiento campesino y estudiantil; se

debe también a la diversificación de la izquierda legal urbana, que opone una “línea de masas” al “foquismo” armado, al discurso rígido, estereotipado, estrategista y casi autodestructivo de los grupos guerrilleros, en cuyo progresivo aislamiento son colocados al borde de la extinción, como ocurrió con el ELN en la llamada “Operación Anorí” (1973-1974), emprendida por tropas oficiales.

En su tercera fase, de 1978 en adelante, con excepción del Movimiento 19 de Abril (M-19) (1973), surgen los grupos guerrilleros de la “segunda generación” Quintín Lame, Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Patria Libre, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), los antiguos grupos se reactivan y en conjunto buscan un protagonismo en el plano político legal, que desestimaron en el pasado.

Este breve bosquejo histórico nos permite sacar dos conclusiones iniciales: de una parte, se evidencia que la guerrilla había perdido espacio y justificación (años setenta) cuando se ampliaron, así fuera mínimamente, los canales de participación social y política. La reactivación de la guerrilla está en íntima relación con la equivocada política de “tierra arrasada” implementada bajo la administración Turbay. De otra parte, a pesar de los intentos de unidad guerrillera (CGN) no puede hablarse en Colombia de la guerrilla en singular, sino de las guerrillas en plural, dada la extrema heterogeneidad de los grupos alzados en armas: la composición social, la base ideológica, los proyectos estratégicos, la táctica militar, los conflictos que sirvieron de detonadores para su emergencia, difieren enormemente de un movimiento a otro. Por ello, como ya señalábamos anteriormente, más que una dispendiosa negociación con cada uno de los grupos (que no sobra), se trata de impulsar toda una serie de medidas globales y de carácter estructural (reforma agraria integral, apertura democrática real, etc.), que creen el ambiente necesario para aclimatar con mayor fuerza el proceso de paz.

## EL PROCESO DE RECONCILIACION NACIONAL

Irónicamente, lo que la guerrilla no había logrado por su propia dinámica se lo dieron el Estatuto de Seguridad, la generalización de la práctica de la tortura, las desapariciones y otros atentados contra los derechos humanos, así como la “centroamericanización” de los conflictos internos bajo el gobierno de Turbay Ayala. Hasta podría decirse que el despotismo gubernamental le dio entidad política a la “oposición armada” y, por primera vez en los últimos decenios, la guerrilla ganó amplio apoyo de la opinión pública, tal como lo revelaron numerosas encuestas.

A partir de la toma de la embajada dominicana y con las propuestas por el M-19 de una “tregua para la paz” y de la apertura de un diálogo nacional, la guerrilla ganó un espacio de protagonismo político inédito, al levantar sentidas banderas de democratización, en torno a las cuales se fue tejiendo un gran consenso nacional.

En este sentido, no fue la política de paz posterior como se viene insinuando en ciertos sectores la que encumbró a la guerrilla a los primeros planos, sino la equivocada búsqueda de una salida militar a ultranza la que generó este protagonismo político.

El más notable efecto de esta nueva estrategia guerrillera, animada principalmente por el M-19 y secundada por el EPL y las FARC, fue el paso de la guerrilla de su simple papel

de actor en el plano militar (frente al ejército regular) al papel de protagonista político frente al Estado. Para decirlo de otra manera, la guerrilla entra en un proceso de "politización de la guerra", es decir, de utilización de su capacidad militar real o abultada por ella misma, por los mandos militares o por los medios de comunicación, para incrementar su capacidad negociadora ante el Gobierno.

Entre los múltiples indicadores de este inusitado prestigio del movimiento guerrillero, cabe señalar los siguientes: en primer término, el aumento de su capacidad de reclutamiento militar, alimentado por la campaña de aniquilamiento de la izquierda legal (sumada a su propia crisis interna) y por el bloqueo sistemático de todas las formas de expresión del inconformismo social y político. Significativamente, este aumento en la capacidad de reclutamiento no resultaba incompatible con una opinión pública mayoritariamente favorable a una solución negociada.

En segundo lugar, una gran diversificación de sus bases sociales, que se expresa, por ejemplo: en la ampliación de su arraigo regional en diversas zonas de colonización (Caquetá, Llanos Orientales), en donde la ausencia del Estado es total o en donde la presencia de éste se manifiesta tan solo como fuerza simplemente represiva o perceptora de impuestos; en su vocería social en zonas de empresariado rapaz y ausentista (Urabá, Magdalena medio); en su función de protección de minorías étnicas (Cauca) y, finalmente, en su función de estimular reivindicaciones en zonas industriales deprimidas (Yumbo) y en barriadas y tugurios sin servicios (Cali).

En tercer lugar, sobre todo en los grupos guerrilleros de la "segunda generación" (M-19, Quintín Lame, PRT, MIR, Patria Libre), comenzaron a producirse algunos cambios cualitativos: búsqueda de un lenguaje nuevo de corte nacionalista; mayor articulación con ciertos núcleos de población y organizaciones populares urbanas y abandono de los polos de poder comunista (Moscú, Pekín, Tirana) mediante una progresiva latinoamericanización de sus contactos internacionales y de su perspectiva estratégica. Al terminar el mandato de Turbay, el país se encontraba al borde de una confrontación generalizada.

En este contexto se produce el triunfo electoral del programa reformista del candidato presidencial Belisario Betancur. Dentro de una audaz estrategia de incorporación y neutralización del movimiento guerrillero, Betancur acepta competir con la guerrilla en el terreno escogido por ésta: en el de la articulación de la política de apertura democrática con la política de paz, y de ambas con una consistente estrategia internacional complementaria. Betancur buscó desactivar la bomba de tiempo sobre la cual se asentaba el país.

En el plano puramente político, las organizaciones guerrilleras se mostraron divergentes unas de otras al trazar sus estrategias de respuesta al proyecto gubernamental: unas, como el ELN, se sustrajeron de plano al proceso de paz; otras como el M-19 y el EPL, entraron espectacularmente en él, pero por una conjunción de factores, tales como su propia incapacidad para gestar un frente político o un programa partidista, su equivocada utilización, en escenarios públicos, de prácticas propias de la clandestinidad y, sobre todo, el hostigamiento militar permanente que pretendió aniquilarlos a pesar de los acuerdos de paz, terminaron declarando rota la tregua e impulsando la unidad de las fuerzas insurgentes en torno a la Coordinadora Nacional Guerrillera. Se retiraron después de

haber perdido a muchos de sus más importantes dirigentes, con la sensación de haber sido traicionados y con la convicción de que el “país político” carecía de voluntad seria para permitirles su incorporación a la vida civil.

Por otra parte a las FARC, con mayor pragmatismo y contando de entrada con un aparato urbano y legal de enlace, gracias a su alianza estratégica con el partido comunista, al parecer les resultó más fácil, en esta fase inicial, crear un frente político, la Unión Patriótica, que sirviera de mecanismo de integración de los guerrilleros a la competencia democrática. Sin embargo, la exhibición en el tablero electoral de un simple 4% bastó para asustar a ciertos sectores afectados de intolerancia y mezquindad bipartidista, que quieren todo sin ceder nada. Las FARC han continuado en tregua bajo el gobierno del Presidente Virgilio Barco, pero con el riesgo de que su mayor ventaja se les convierta en el peor problema.

## POR UN NUEVO PACTO DEMOCRATICO

En América Latina, con la sola excepción de Venezuela en donde se produjo el único proceso de reconciliación nacional exitoso, gracias a la integración del movimiento insurgente al proceso político legal (a partir de 1965, bajo los gobiernos de Leoni y Caldera), en el resto de los países la confrontación terminó con la destrucción del polo estatal (Batista, Somoza) o, más frecuentemente, con el aniquilamiento del polo opositor (Tupamaros, Montoneros). La búsqueda en Colombia de cualquiera de estas dos últimas opciones fundadas en una salida militar tendría tal costo nacional que son simplemente impensables. Posibles sí, pero con resultados catastróficos para el país dado el potencial de violencia existente y, ante todo, por la superposición en el tiempo y en el espacio de múltiples formas de violencia que amenazan anarquizar el conjunto de las relaciones sociales.

Por ello, si Colombia quiere evitar los costos nacionales de una confrontación que tiende a convertirse en crónica e, incluso, a agravarse día tras día, tenemos que retomar la experiencia de Venezuela, en donde la ampliación del espacio democrático fue prerequisite para que las fuerzas insurgentes encontrarán acomodo dentro del marco de la democracia constitucional.

Las posibilidades de hallar un campo de concertación común entre las fuerzas en pugna en el país, depende en gran medida de la flexibilidad que éstas demuestren. Las clases dirigentes deben comprender que sistemas políticos no integradores, excluyentes, provocan una oposición conspirativa y, por lo tanto, erosionan los fundamentos mismos de la legitimidad y del consenso del sistema. Pero, a su vez, una izquierda insurreccionalista, comprometida de antemano con un proyecto militar como vía única hacia su participación en el poder, se automargina de la lucha política y corre el riesgo del foquismo y del aislamiento. La saturación de violencia de toda índole ha desbordado en la opinión pública la capacidad de aceptación de su empleo, cualesquiera sean sus motivaciones. Hoy sólo son posibles soluciones políticas, y a la guerrilla, como al conjunto de los actores le corresponde realizar nuevos gestos que permitan desempañar la situación actual. De lo contrario, la única de las modalidades de violencia que la Comisión ha considerado negociable, puede terminar no siéndolo, arrastrando al país entero por el despeñadero de la anarquización total.

Fundados en la esperanza de que todavía existen recursos y voluntades, tanto en el Gobierno como en los partidos políticos y en la guerrilla (o al menos en una parte sustancial de estos dos últimos), para llegar a acuerdos políticos que permitan y conduzcan a una desmovilización de los grupos alzados en armas, la Comisión convoca al país a buscar un pacto democrático, que sirva de propulsor de las urgentes transformaciones democráticas que exigen nuestras instituciones políticas.

La ausencia de una vigorosa izquierda democrática y el bloqueo sistemático a la consolidación de fuerzas políticas legales diferentes del bipartidismo, constituyen el ambiente natural en el que florecen las opciones insurreccionalistas. Por ello, avance o retroceda la política de paz, la ampliación del espacio democrático seguirá siendo una necesidad sentida en la nación. De ahí que las medidas de democratización no deben ligarse exclusivamente, en términos de condicionamiento, a la suerte de los acuerdos de paz con los grupos insurgentes.

## RECOMENDACIONES

### *Reformas políticas inmediatas como estrategias para la paz*

Los consejos regionales de rehabilitación creados por el actual gobierno son un instrumento útil para la integración regional de las comunidades al proceso de reconciliación nacional, pero ha sido un enorme error haber eliminado las instancias de carácter nacional que convocaban a las fuerzas vivas del país al proceso de paz.

Las sentidas transformaciones democráticas no pueden ser objetos de una “reforma por arriba”. Se requiere para el éxito del proceso de paz, un acuerdo democrático y pluralista sobre las reformas mínimas de las instituciones Políticas que sirvan para abrir paso definitivo a la reincorporación de la guerrilla.

Por ello es recomendable crear una **comisión de reconciliación** que, basada en la ya importante experiencia existente en el país (la Cumbre Política, de 1982; la Comisión de Paz, de 1982; la Comisión de Diálogo Nacional, de 1984), asuma dos tareas impostergables: la primera, evitar que el Gobierno se aisle en la conducción de este proceso y, en consecuencia, procurar que busque nuevamente bases de apoyo sociales y políticas para impulsar sus directrices (la Iglesia, los sindicatos, los medios de comunicación, personalidades de la ciencia y la cultura, dirigentes políticos, etc.); y la segunda, hacer que defina los marcos de ese acuerdo nacional mínimo hacia una nueva institucionalidad que requiere el país, para dar cabida a las nuevas fuerzas que pugnan por incorporarse a la vida política nacional.

La creación de un nuevo organismo nacional de diálogo democrático no busca desplazar al Congreso, pues éste recibiría los proyectos para su curso legal y tendría a través de los partidos un protagonismo directo en esa Comisión.

Ahora bien, sin necesidad de esperar a que una Comisión de esas características se cree, hoy por hoy, después del enriquecedor debate que se ha realizado en el país a lo largo de cuatro años, existe ya un primer acuerdo sobre las principales normas que deben ser objeto de reforma o supresión en la actual legislación colombiana. Estas son:

1. Reforma o supresión de aquellas disposiciones de la Constitución que prevén la suspensión provisional de garantías y derechos ciudadanos, como ocurre con el artículo 121 (estado de sitio), que deberá ser reglamentado en cuanto a las condiciones realmente graves para su implantación, atribuciones específicas del ejecutivo durante su vigencia y duración en el tiempo. Igualmente, se deben crear mecanismos de control tanto políticos como jurídicos que eviten el abuso de esa figura de excepción. El artículo 28 (aprehensión de los ciudadanos por orden del Gobierno, en virtud de simples indicios de que atentan contra el orden público), deberá suprimirse por carecer de cualquier justificación técnica, conveniencia o coherencia con los fundamentos de una democracia avanzada.
2. Supresión de las normas orientadas a garantizar la monopolización del poder por los partidos tradicionales, las cuales limitan las condiciones de libre competencia democrática, como ocurre con el parágrafo del ordinal primero del artículo 120 y con el artículo 148 de la Constitución, consagratorio, este último, de la paridad entre liberales y conservadores en la conformación de los organismos de la rama jurisdiccional del poder público.
3. Expedición de normas que prevean que el Estado financie las actividades políticas de los partidos y garantice el acceso de éstos, en igualdad de condiciones, a los medios de comunicación. Igualmente, definición clara y precisa del concepto de minorías políticas, a fin de que a los grupos o movimientos que tengan tal calidad se les garanticen los derechos de crítica y oposición, así mismo como la adecuada representación en los

Órganos de elección popular, en las instituciones electorales y en las agencias de fiscalización de la administración. Creación de la circunscripción electoral nacional para asegurar el derecho de las minorías a estar representadas en el Congreso.

4. Establecimiento de una rama electoral independiente del Gobierno, encargada de organizar y adelantar los debates electorales y de consultar en forma imparcial y técnica, mediante la atribución de un verdadero poder disciplinario sobre el conjunto de los funcionarios del Estado. Deberá conformarla representantes de las distintas fuerzas políticas existentes o que lleguen a crearse en el futuro, de acuerdo con su peso electoral, y habrá de contar con atribuciones judiciales para dirimir las controversias electorales.
5. Reglamentación de la consulta popular en los municipios, consagrada en el acto legislativo número 1 de 1986, con la finalidad de que la elección popular de alcaldes, primer paso hacia la democratización de la vida nacional, pueda realmente ser puesta en práctica con la intervención ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos que más directamente los afectan.
6. Modificación del título XXI 218 ("De la reforma de esta Constitución"), con objeto de introducir modalidades tales como el referéndum. y la iniciativa popular, como posibilidades adicionales para la reforma constitucional.

En conclusión la labor que realiza actualmente la Comisión de Rehabilitación, Normalización y Reconciliación debe acompañarse necesariamente de su complemento: la política de apertura democrática mencionada. Para ello se recomienda que el ejecutivo asuma como propias estas reformas y busque comprometer al partido de gobierno, e incluso a los otros partidos, para materializarlas.

## VIOLENCIA URBANA EN COLOMBIA EN EL DECENIO DEL OCHENTA

En su conjunto, la violencia urbana en Colombia en el decenio del ochenta tiene características que la diferencian notablemente de la modalidad política examinada anteriormente. Es más social que política, en la medida en que, además de los hechos violentos asociados con la lucha por el poder y el control del Estado, abarca ámbitos propios de las relaciones interpersonales, tanto en la esfera de la vida pública como de la privada. Es igualmente más difusa: en su gestación y en la manera de manifestarse expresa intereses, formas de organización y objetivos altamente diferenciados. Estas características hacen que, en materia de tratamientos y terapias, no es negociable: no es posible recurrir exclusivamente a la voluntad política de las partes en conflicto para buscar negociaciones que tiendan a reducir sus niveles y magnitudes. Estos mecanismos pueden ser aplicables en los terrenos de la confrontación directa entre grupos insurrectos y aparatos del Estado, pero con ello se cubrirá solamente una parte de la violencia. *La gestión del Estado, pues, tiene que abarcar algo más que la voluntad de negociación, e incluir acciones tendientes a lograr un fortalecimiento de las relaciones sociales pacíficas de los ciudadanos.*

El examen de las cifras y de la información disponible indica igualmente que no existe una clara relación directa entre pobreza y violencia, y que esta asociación se halla matizada por varias circunstancias. *El examen señala, así mismo, que tampoco hay una asociación discernible con una pérdida de valores sociales y de tradiciones nacionales, puesto que es posible hallar expresiones de actos violentos imputables precisamente a la defensa de tales valores y tradiciones.*

El estudio del tema suscita serias inquietudes en torno de las relaciones entre la violencia y los requisitos y las condiciones de la democracia y la calidad de la vida de los colombianos.

Y como resultado final de estas indagaciones surge un conjunto de recomendaciones que tienden a mejorar esas condiciones y a hacer más vivibles, pacíficas y gratas nuestras ciudades.

### LA MAGNITUD DE LA VIOLENCIA URBANA

Lo primero que resalta en el examen de las estadísticas nacionales es la preocupante magnitud de la violencia urbana. Entre 1982 y 1985 la tasa de criminalidad urbana por mil habitantes ha fluctuado entre 10, 28 y 10, 88, con ligeras variaciones en los años intermedios. En particular, los delitos contra la vida y la integridad personal experimentaron un aumento neto entre 1980 y 1981 en lo urbano, al tiempo que disminuyeron en el medio rural. Entre 1984 y 1985, estos mismos delitos también aumentaron sensiblemente en las ciudades, en tanto se reducían en las zonas rurales.

Los delitos contra el patrimonio económico presentan una curva similar. Es sorprendente la tendencia global de las cifras para el período de 1980 a 1985, pues los años intermedios muestran variaciones con sentidos completamente diferentes. Es lamentable

la ausencia de datos para un período mayor, a fin de comprobar o rechazar la existencia de una tendencia significativa. Por el momento cabe pensar que las variaciones responden a condiciones propias de coyunturas históricas cambiantes, muy ricas en significaciones en estos años recientes.

De cualquier manera que se miren las cifras, sin embargo, se confirma que los incrementos de la violencia urbana para 1985 son preocupantes, y ello sin incluir las cifras relativas a homicidios y lesiones producidas por accidentes de tránsito. Al incluirlas, la magnitud se eleva considerablemente, pero puede resultar una imagen distorsionada, si el propósito es, como en este informe, estudiar la violencia producida por relaciones sociales en las cuales la eliminación física, o al menos la lesión, es la consecuencia de acciones con un componente fundamental de intencionalidad.

## VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

Es imperioso establecer una nítida distinción entre violencia y delincuencia, ya que los tratamientos de cada una de ellas pueden variar sustancialmente.

De hecho, el examen de las estadísticas más confiables, que son las elaboradas por la policía nacional, señala una disparidad entre las cifras relativas a la delincuencia en general y las referidas a la violencia propiamente dicha, expresada particularmente en el homicidio. En efecto, entre 1981 y 1985 las ciudades con más altas tasas de delincuencia por mil habitantes fueron Popayán, Villavicencio, Armenia, Ibagué, Pereira, Pasto y Florencia, las cuales ocupan, con algunas variaciones, los cinco primeros lugares. En cambio, las ciudades consideradas más violentas —Medellín y Cali— ocupan lugares que fluctúan entre los renglones 10 y 14 de la tabla. Aunque, desde luego, es posible pensar que las grandes ciudades presenten tasas más altas de subregistro delictivo, las cifras resultan bastante reveladoras.

Ahora bien: las complejas relaciones entre delincuencia y violencia se clarifican en el examen de la situación de las mayores ciudades del país. Bogotá registra el mayor número de delitos, en términos absolutos, entre las mayores ciudades; pero al tomar la tasa por diez mil habitantes, pasa a ocupar el tercer lugar, después de Medellín y Cali. En cuanto a delitos contra la vida y la integridad personal, Medellín ocupa el primer lugar, tanto en términos absolutos como en la tasa por diez mil habitantes, y Cali ocupa el segundo (véase cuadro 3).

Si se consideran como indicativos de violencia urbana preferentemente estos delitos, Medellín y Cali son ciudades sensiblemente más violentas que Bogotá y Barranquilla, independientemente de que la capital sea la más populosa. Este dato se corrobora con la investigación adelantada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (“Población afectada por la delincuencia: una aproximación a la criminalidad real”, DANE, 1986, mimeógrafo), en la que se muestra cómo las tasas de criminalidad real por mil llegaron a ser de 70,1% para Cali, de 58,3% para Medellín y de 54,7% para Bogotá. Para los años 1985 y 1986 las cifras de homicidios muestran que Medellín y Cali tienen tasas sensiblemente más altas que Bogotá, y que la primera de ellas supera con creces a las otras dos. *Esto coloca a Medellín como la ciudad más violenta de Colombia, a pesar de que durante el decenio no haya sido centro de actividades políticas de grupos insurrectos,*

como lo son Cali e incluso Bogotá. En cambio, más que las otras ciudades, Medellín ha sido considerada como eje de la actividad de organizaciones dedicadas al narcotráfico y otras actividades usualmente violentas (véase cuadro 4).

Lo anterior lleva a dirigir la atención a esas dos ciudades y a proponer que sus condiciones sean más profundamente estudiadas. El cuadro 5 muestra la distribución por meses, de enero a octubre de 1986, de homicidios denominados comunes, en esas dos ciudades. Medellín sobrepasa con creces a Cali en número de muertos: 2.485 contra 968. Al calcular los promedios diarios, la situación se hace más dramática, ya que Medellín muestra un promedio global, de 8,28, mientras que el de Cali es de 3,32.

En la ciudad de Cali, al tiempo que el número anual de delitos se mantiene dentro de una tendencia relativamente estable, la proporción entre homicidios y total de delitos aumenta notoriamente, al pasar de 3,23 en 1982 a 6,38 por ciento en 1986 (cuadro 6). Desde luego, el total de delitos puede ser impreciso, dado el alto nivel de subdenuncia (calculado por el DANE en 80,08%. Véase DANE, *op. cit.*). Sin embargo, si se presume que hay una relación entre la gravedad del delito y su denuncia, o sea que los ilícitos más leves tienden a permanecer ocultos, la cifra para el total estaría refiriéndose a delitos de mayor magnitud. En todo caso, los homicidios no están subregistrados. *Este tipo de información sustenta que, más que la delincuencia, esas dos ciudades padecen un síndrome de violencia, que se manifiesta en la liquidación física de ciudadanos.*

Una manera adicional de corroborar la anterior afirmación se obtiene con el examen de la forma como se cometen los homicidios en las dos ciudades. Es evidente el sustancial incremento del uso de armas de fuego frente a la tradicional muerte con arma blanca. Cali pasó del 50,52% de muertes con arma de fuego en 1980 al 84,73% en 1986. Medellín tenía en 1979 el 40% y pasó en 1985 al 75,9% (cuadro 7). Fundándose en estos datos, es posible hacerse algunas reflexiones, así sean tentativas: en efecto, la muerte con arma de fuego implica circunstancias particulares: aunque pueden variar según la motivación y el sentido de cada acto violento, es claro que matar con arma de fuego significa, por lo menos, un cálculo racional de muerte; es decir, la decisión de andar armado y de usar el arma entraña en principio la predisposición a matar, incluso con el argumento de la defensa propia como mecanismo de solución de conflictos. La muerte con arma blanca se halla tradicionalmente asociada con ocasionales riñas de bar, con atracos o con actos violentos impremeditados. Es un tipo de muerte en que la identidad de la víctima muy probablemente no desempeña un papel central. Se mata así al transeúnte de despoblado y a quien se defiende de un atraco, al ocasional contradictor en una noche de borrachera. Además, no exige inversiones significativas, puesto que el cuchillo es un artefacto de uso doméstico y de bajo costo que circunstancialmente puede transformarse en arma.

De la muerte con arma de fuego cabe decir, en cambio, que se ejecuta prioritariamente cuando el victimario se encuentra en uso de sus facultades, cuando la identidad de la víctima es significativa o cuando se trata de venganzas personales, de atracos de considerable magnitud, de enfrentamientos entre grupos o de arreglos de cuentas y contratos para que profesionales de la muerte cumplan la comisión de asesinar. Con el arma de fuego se puede matar a distancia, lo que favorece la huida y la impunidad.

En este caso, los excesos forman parte del acto mismo, ya que supuestamente se dispara para matar; es decir, se busca la liquidación física de la víctima: algo más que el amedrentamiento o el castigo. Envuelve, además, gastos de cierto monto: el revólver, la ametralladora, las balas tienen precios sensiblemente altos y aunque pueden obtenerse mediante operaciones que no signifiquen la compra, si hay, de todas maneras, desembolsos. Y si al de las armas propiamente dichas se agrega el costo de los vehículos utilizados y eventualmente la paga por la ejecución, se infiere que es una forma de muerte en la que el dinero desempeña papel central.

*No parece, pues, que la tesis que asocia con la pobreza la violencia que desemboca en muerte agote las causas del fenómeno.* Es posible argüir que hay personas en las ciudades colombianas que matan para obtener algún ingreso, cuya carencia los colocaría en situación de pobreza absoluta. Es posible también decir que se puede matar o morir por buscar un ingreso en actos delictivos en los cuales la víctima responde también con la muerte. Sin embargo, cuando se reconocen las características típicas de las muertes con arma de fuego, las argumentaciones se debilitan. La creciente proliferación de especialistas en el oficio de matar por contrato o mediante organizaciones permite pensar que, si bien los ejecutores pertenecen a los estratos pobres de la población, ellos no son más que la prolongación del acto, y el crimen involucra a un tercer agente que financia la operación, y de este último no se puede decir que sea propiamente pobre.

El incremento de este tipo de muertes significa que las armas de fuego circulan en el mercado, sea en el controlado por organismos oficiales, sea en el clandestino, por las vías del contrabando, del hurto y del robo. La consigna que en algún momento se originó en las autoridades militares y según la cual los ciudadanos debían armarse para su defensa y la de su propiedad, implica necesariamente el que se facilite la adquisición de armas. En este caso, las instituciones que lo hagan, a pesar de que pueden obtener utilidades económicas por la venta de armas y municiones, al mismo tiempo se colocan en la paradójica situación de reconocer, así sea parcialmente, su impotencia y de delegar su deber en manos privadas.

Pese a la imposibilidad de calcular el porcentaje de capturas sobre el total de armas en circulación, el número de éstas en poder de ciudadanos privados es, de por sí, bastante preocupante (cuadro 8). Se destaca la proporción de revólveres y pistolas, armas que no se asocian típicamente con miembros de grupos insurrectos en combate, sino con ciudadanos privados. Son armas de fácil porte y disimulación, y su eficacia es bien conocida. *Así, esta proliferación de armas va creando un clima particular en el que los colombianos encuentran en sus armas, y en su capacidad de utilizarlas, una forma legítima de convivir. Este clima es un requisito de la violencia.*

En este terreno hay un amplio campo de acción para una política de pacificación y erradicación de la violencia urbana, que consistiría no solamente en el incremento de los controles sobre el porte de armas, sino también en la aceptación de la solicitud que en ocasiones se ha elevado para que *se prohíba de manera terminante el porte de armas para los civiles y se reduzca la producción nacional a armas de uso privativo de las fuerzas armadas.*

## MULTIPLICIDAD Y DOBLE VIA DE LA VIOLENCIA URBANA

Si bien en la opinión pública y en sectores de la política nacional existe justificada preocupación por los hechos de violencia imputables a luchas por el control por la transformación del Estado, al examinar más detenidamente el panorama de nuestras ciudades se encuentran situaciones bastante diferentes. Aunque en Colombia la política ha tendido en diferentes ocasiones y circunstancias a manifestarse en la liquidación física de los contendores y aún se puede afirmar que en los momentos actuales hay algunas concreciones de esa tendencia, expresadas preferentemente en la eliminación de miembros de grupos políticos que se oponen al régimen estatal vigente, no es menos cierto que en las ciudades colombianas hay fuertes dosis de violencia materializada en conflictos de orden económico, en los que están en juego la adquisición y defensa de la propiedad, en situaciones suscitadas por riñas acompañadas de consumo de alcohol, en ajuste de cuentas por razones puramente económicas, en acciones de aparatos paramilitares y de organizaciones privadas dedicadas a “limpiezas” de sujetos presuntamente indeseables, y en las prácticas asociadas con la producción, distribución y consumo de drogas prohibidas.

El examen de esta multiplicidad de formas de la violencia se puede hacer más sistemáticamente al establecer los ámbitos principales de su expresión. A tal fin se dedica esta sección.

Hay una violencia urbana asociada con lo económico, y que se manifiesta en los actos que tienen por finalidad la propiedad, sea de recursos monetarios, sea de objetos comerciales, sea de bienes de consumo, y que cabe atribuir a personas de escasos recursos. Ella se materializa en hurtos calificados y agravados, extorsiones, atracos, invasiones de tierras. Pero también hay una violencia materializada en actos no necesariamente atribuibles a la población pobre, sino más típica de sectores con ingresos económicos medios y altos: tal es el caso de estafas, emisión o transferencia ilegal de cheques, abuso de confianza.

Y hay una modalidad consistente en el llamado delito de cuello blanco, sobre el cual la pobreza estadística es proverbial y reveladora de la actitud social hacia él. No es ocioso recordar que en Colombia se han producido en el presente decenio casos en los que esta modalidad de delito ha significado la ruina de ciudadanos, verdadera violencia ejercida contra personas que carecen de los recursos efectivos de defensa, frente a los cuales se ha visto obligado a actuar el Estado, aunque no con la drasticidad que los casos ameritarían, ya que su acción ha sido dirigida más a restituir los patrimonios afectados que al ejemplarizante castigo de los culpables.

Adicionalmente existe el llamado crimen organizado, el cual, aunque puede explicarse por una situación de pobreza dentro de la sociedad, constituye una verdadera forma de vida y de actividad profesional más que un recurso de los pobres para la obtención de ingresos.

Es bastante difícil, por lo demás, disponer de una estadística confiable de los homicidios por razones económicas. Pero es preciso reconocer que hay una doble vía en esta forma de delito y violencia: si bien existe una violencia dirigida hacia la propiedad, caracterizada por los homicidios en hurtos calificados, atracos y otros, también hay una violencia dirigida desde la propiedad y generada para defenderla. La propiedad como forma de negocio

genera violencia cuando la presencia de extraños en los contornos de un establecimiento amenaza alejar a los clientes potenciales, y el problema se resuelve con la liquidación física de los sujetos indeseados. En estas circunstancias ha desempeñado un notable papel la proliferación de policías privadas urbanas, las cuales, en muchos casos, están fuera del control de las autoridades oficiales y libradas a su propia dinámica, no siempre mesurada.

En este ámbito, la doble vía de la violencia urbana no resulta fácilmente verificable con las estadísticas disponibles, pero es posible, y urgen te, una investigación detallada sobre el tema, ya que en la opinión pública urbana queda el acre sabor que produce la interrelación entre la facilidad Con que se mata para robar y el creciente ejercicio de la justicia privada asociada a la protección de la propiedad.

Al lado de esta violencia sobre personas en torno a la propiedad, se yergue otra que hunde profundamente sus raíces en la calidad de las relaciones personales de los ciudadanos. El que en Colombia, entre 1980 y 1985, el porcentaje de delincuentes detenidos bajo los efectos del alcohol fluctúe entre el once y el quince por ciento es, ciertamente, grave. Indica no solamente la propensión de la población a embriagarse, sino a delinquir una vez que bebe. Según la policía nacional, en 1985, entre los delitos más frecuentes cometidos en estado de embriaguez, se incluyeron el incesto, las lesiones personales, el homicidio, los abusos deshonestos y otras acciones de tipo sexual, es decir, prácticas que tienen por objeto la forma más directa de agresión personal, y que reflejan una fuerte tendencia a la agresividad y a la violencia.

Al examinar datos del Instituto de Medicina Legal de la ciudad de Cali para el período 1980-1986, se ve que aproximadamente el diez por ciento de los cadáveres contenía alcohol, y aunque es de advertir que las cifras no son altamente confiables por la precariedad de los recursos técnicos para la elaboración de exámenes toxicológicos, el error estaría en la subestimación y no en la exageración. Posiblemente la cifra sea mayor, ya que en la misma ciudad, entre los meses de septiembre y octubre de 1986, según la investigación diaria de un periódico local, se produjeron veinticinco muertes en riñas bajo efectos del alcohol. Esta forma de violencia puede y debe recibir del Estado colombiano gran atención. Con frecuencia sus víctimas son personas en estado de relativa indefensión, como es el caso de miembros de la familia del agresor, y suele presentarse en medio de actividades recreativas en las que afloran las frustraciones y los excesos agresivos.

Resulta bien paradójico que mientras el Estado confronta tal situación, con sus efectos sobre los costos de los servicios de salud y sobre la calidad de la vida de los ciudadanos, simultáneamente actúe como empresario y promotor del consumo de alcohol. El argumento de que el incremento de ventas oficiales de licor contribuye a la financiación de servicios sociales a la comunidad no deja de ser una afrenta. En este terreno, es absolutamente necesario que se considere seriamente la recomendación planteada en su oportunidad por la Misión de Finanzas Intergubernamentales (Misión Wiesner-Bird), *consistente en despojar al Estado de la propiedad sobre la producción de bebidas alcohólicas*. No se trata, ciertamente, de una razón de carácter financiero, la cual puede tener un grado de validez que no ha sido seriamente cuestionado, sino de ética: mal puede el Estado desempeñar el doble papel de cantinero y de erradicador de la violencia. La privatización liberará al Estado de la duplicidad, y permitirá que acometa medidas antialcohólicas. Es de anticipar, si ello se pone en práctica, una reducción drástica en una de las fuentes más serias y profundas de desencadenantes de agresividad y violencia.

La violencia que se manifiesta en el creciente recurso a la privatización de la justicia es bastante preocupante. No se trata solamente del sistema privado de ajuste de cuentas por deudas, ofensas y otras relaciones personales. Se trata igualmente de la privatización de la gestión político-judicial del Estado. En la primera forma aparece en toda su magnitud ese siniestro y trágico personaje que por una suma de dinero elimina ciudadanos. El sicario, producto tanto de una inferior calidad de vida urbana como de sistemas de emulación y ascenso social, es también reflejo de quienes durante el período de la violencia de los años cincuenta recurrieron al asesinato para complacer los deseos e intereses de jefes políticos y de propietarios presuntamente amenazados tanto en sus ambiciones de poder como en su propiedad.

Sería altamente deseable una investigación sistemática sobre el número real de muertes producidas en el decenio actual bajo esta modalidad. En una observación sistemática de prensa en la ciudad de Cali se encontró que, de ciento veintinueve homicidios sobre los cuales se halló información, cuarenta y cuatro, o sea el treinta y cuatro por ciento, fueron cometidos por sicarios. Más aún: las autoridades locales han informado que al menos una de las bandas de delincuentes sobre las cuales se tiene información se dedica al asesinato por encargo.

En la forma de justicia privada que recae sobre las relaciones sociales en la esfera de lo político-judicial, aparece igualmente la figura del asesino especializado en la eliminación de representantes de los poderes del Estado o de figuras políticas, particularmente miembros de partidos de oposición que han surgido en virtud de la reciente apertura política. Sea para evitar una investigación, sea para eludir una condena política, sea para prevenir el crecimiento de fuerzas de la oposición legal, *la criminalidad así representada se encuentra en la cresta de una tendencia que de no reducirse puede echar abajo el andamiaje político e institucional del país*. Es, sin duda, una forma de violencia que significa mayor peligrosidad que la encarnada en los combates bélicos entre las fuerzas de la legalidad y las de la insurgencia. Aunque su actividad en los centros urbanos es particularmente notoria, crece su presencia en amplias zonas del territorio nacional: *su función principal consiste en el amedrentamiento y la eliminación de ciudadanos por razones que van desde la militancia en partidos políticos hasta la simple sospecha de colaborar con grupos alzados en armas*. Ciudades como Bucaramanga, Villavicencio y Barrancabermeja han sido escenarios principales de esta modalidad de violencia.

Pero al lado del sicario, en esta dimensión de la violencia, se ha venido afianzando otra forma organizada de crimen que se asocia de manera directa con la defensa de las instituciones. Entre enero y noviembre de 1985 se contabilizaron en la ciudad de Cali 321 muertes producidas por organizaciones criminales de "limpieza" urbana. Esta cifra representaría el 51,20% de los homicidios registrados en la ciudad durante ese período. Producto de autores como "El justiciero implacable", "Bandera negra", "Mají", "Escuadrones verdes", esta modalidad ha recaído sobre ex convictos y vendedores minoristas de drogas prohibidas, pero también sobre prostitutas, mendigos, recogedores de papel para reciclaje, homosexuales y desviados mentales.

En años recientes, las ciudades colombianas han presenciado atónitas la orgía de sangre que así se genera y que revela tanto una profunda ruptura en los vínculos de solidaridad ciudadana cuanto la defensa a ultranza de una legalidad que supuestamente no encuentra suficiente refuerzo en las autoridades legales. Se sustituye así a la policía y a

los cuerpos investigativos y se materializa una forma de violencia contra actitudes y conductas definidas como socialmente indeseables. Ciudades como Armenia y Pereira han sido igualmente escenarios de esta forma de acción sustitutiva de los poderes legales y de extralimitación en el celo con que se defiende un orden social específico.

No es posible documentar de manera inequívoca que la práctica del asesinato a sueldo haya sido reactivada en Colombia por determinadas organizaciones, sean las dedicadas al comercio de drogas prohibidas, sean otras con objetivos diferentes. Sí es un hecho, en cambio, que las del narcotráfico han cumplido un papel preponderante de esta activación, como ha sido documentado ampliamente y, en casos específicos, como la creación de grupos vengadores de secuestros, hecho reconocido por sus mismos fundadores. Ahora bien: su generalización ha rebasado su posible origen, al punto que hoy en día en Colombia el asesinato por interpuesta persona se asocia tanto con las actividades delictivas como con los excesos cometidos por organismos del Estado. *El que entidades como Amnistía Internacional y la Cruz Roja Internacional, entre otros, hayan llamado la atención sobre las desapariciones y la violación de derechos humanos consumadas por organismos de seguridad del Estado, el que el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos conozca de un elevado número de asesinatos y desapariciones de activistas políticos, es realmente preocupante.*

Lo expuesto reitera la tesis esbozada al comienzo de este informe: La violencia urbana en Colombia es multifacética y de doble vía. Abarca sectores de la vida económica, política y cultural: la cultura de la violencia urbana es una síntesis de esas facetas, y ello hace simplista reducirla a cualquiera de ellas. Al mismo tiempo proviene tanto de los extremos de pobreza como de las formas de obtener y proteger la riqueza; de la rebeldía como de la dominación; de la intolerancia como de la búsqueda de reconocimiento. Hay, pues, una violencia referida al orden de lo político, pero también en el terreno de las relaciones personales hay sitio para la violencia como forma de zanjar conflictos.

## VIOLENCIA Y CALIDAD DE LA VIDA

En las zonas urbanas de Colombia se han consolidado la desigualdad y las injusticias sociales. Aunque, ciertamente, son notorios los esfuerzos recientes del Estado para aliviar las precarias condiciones de miles de colombianos residentes en nuestras ciudades, la acción ha sido insuficiente.

Localizada preferentemente en los servicios públicos y la vivienda, la acción transformadora de las condiciones de desigualdad no ha avanzado con el mismo ritmo ni con la misma dedicación. Por dentro, nuestras ciudades han sido radicalmente segregadas, a extremo tal, que zonas enteras se constituyen en espacios de pobreza absoluta, mientras la opulencia se apodera de los mejores terrenos, se encierra y se nutre de una desmesurada especulación.

En otros términos, la calidad de la vida tiene un componente central en los consumos de la población y la posibilidad de prolongación de la vida mediante servicios institucionales de nutrición y salud, pero también tiene un componente en la calidad de las relaciones personales, cuyo deterioro se refleja, precisamente, en el incremento de las tasas de delincuencia.

Cualquier gestión estatal debe abarcar los dos campos: una acción exclusivamente dedicada al mejoramiento de la infraestructura física urbana no se traduce necesariamente en un incremento de la calidad de la vida de los ciudadanos.

El Estado colombiano tiene un amplio campo de acción en el impulso de una reforma que propenda por el mejoramiento de la calidad global de la vida de los ciudadanos, y al mismo tiempo tienda a reducir el nivel de tensiones de la vida urbana. Tal reforma debe acompañar al actual plan de erradicación de la pobreza absoluta; procurar la movilidad de la propiedad inmueble y generar posibilidades de control estatal del suelo urbano mediante mecanismos de compras y expropiaciones; incremento de las líneas de financiación para la construcción y mejoramiento de la vivienda popular; estímulo a formas asociativas de autoconstrucción y de control territorial por los propios vecinos de los barrios; provisión de servicios públicos con cobertura total; regulación del crecimiento urbano y localización de nuevos sectores habitacionales en consonancia con una estructura urbana menos segregadora; control estatal del transporte, aunado al esfuerzo por incrementar y mejorar los medios masivos de movilización; planeación urbana con diseños urbanísticos que den prioridad a los espacios públicos y a las zonas para el ejercicio de la democracia, el esparcimiento y la cultura.

A ello se debe agregar la profundización de las reformas políticas hoy en curso y que surtirán saludables efectos sobre la democratización de la vida urbana al intensificar la participación ciudadana en las decisiones colectivas. Cualquier esfuerzo estatal en esta dirección es una contribución decisiva para reducir los niveles de conflictividad y violencia urbanas.

De todo lo anteriormente planteado es posible obtener una enseñanza central: *Las formas dominantes de la violencia urbana en Colombia no son negociables*, como sí lo es, aquélla generada por confrontaciones de aparatos armados en pugna por el control del Estado o el cambio del régimen político vigente en Colombia. *Pero de ello no se deduce que no sea posible actuar sobre sus causas*. En el terreno de la violencia urbana se hace preciso no solamente incrementar los procesos de investigación judicial, sino también erradicar la actuación de las organizaciones de justicia privada paralelas a las estatales y contribuir al descenso del clima de pugnacidad y violencia que se traducen en el armamentismo ciudadano y se ven propiciadas por el estímulo oficial a la ingestión de alcohol. *Es imperioso, igualmente, que se fomenten y se perfeccionen formas democráticas y comunitarias de vida urbana, de una vida en la cual el ciudadano no se sienta ajeno a su espacio vital, inseguro en los sitios públicos e indefensos frente a los abusos y agresiones que contra él se dirigen desde tantos ángulos.*

Cuadro 1

**Relación estimada de población para capitales  
de departamentos y número de delitos: 1982**

Capitales	Población Estimada	Delitos	Tasa de de- litos por mil habitantes	Número de orden	Indice en %	Número de orden
1 Bogotá	4.812.637	40.351	8,38	17	30,48	12
2 Medellín	1.717.692	16.243	9,46	14	12,27	9
3 Cali	1.517.286	15.790	10,41	11	11,93	7
4 Barranquilla	950.889	5.093	5,36	20	3,85	4
5 Bucaramanga	449.190	4.371	9,73	13	3,30	8
6 Cartagena	448.542	3.948	8,80	15	2,98	5
7 Cúcuta	437.637	3.264	7,46	19	2,47	18
8 Manizales	253.252	3.175	12,54	10	2,40	15
9 Ibagué	301.361	6.800	22,56	4	5,14	20
10 Pereira	273.218	5.365	19,64	6	4,05	14
11 Armenia	186.496	4.910	26,33	3	3,71	16
12 Pasto	221.713	4.390	19,80	5	3,32	3
13 Neiva	182.736	3.142	17,19	8	2,37	10
14 Santa Marta	217.815	1.900	8,72	16	1,44	2
15 Montería	233.119	2.857	12,26	12	2,16	11
16 Valledupar	322.930	1.696	5,25	21	1,28	17
17 Villavicencio	161.676	4.470	27,65	2	3,38	1
18 Popayán	121.098	3.839	6,93	1	0,63	21
19 Sincelejo	120.035	535	4,46	22	0,40	13
20 Tunja	101.772	1.829	17,97	7	1,38	6
21 Quibdó	62.927	869	13,81	9	0,66	19
22 Riohacha	74.238	559	7,53	18	0,42	22
	13.168.259	132.396			100	

**Tasa = 10,28**

Elaborado con base en datos de la *Revista de la Policía Nacional*. "Criminalidad en 25 años", (1958-1982), pág. 37.

Cuadro 1 (Continuación)

**Relación estimada de población para  
capitales de departamentos y número de delitos: 1983**

Capitales	Población Estimada	Delitos	Tasa de de- litos por mil habitantes	Número de orden	Indice en %	Número de orden
1 Bogotá	5.095.045	34.888	6,85	19	25,45	1
2 Medellín	1.794.420	22.180	12,36	11	16,18	2
3 Cali	1.590.949	17.099	10,75	13	12,47	3
4 Barranquilla	985.111	4.459	4,53	22	3,25	8
5 Bucaramanga	465.974	4.626	9,93	14	3,37	6
6 Cartagena	507.676	2.880	5,67	21	2,10	14
7 Cúcuta	406.097	3.961	9,75	17	2,89	11
8 Manizales	255.089	3.698	14,50	8	2,70	13
9 Ibagué	311.597	6.276	20,14	4	4,58	4
10 Pereira	278.835	3.927	14,08	9	2,86	12
11 Armenia	189.653	6.258	33,00	2	4,56	5
12 Pasto	230.056	4.325	18,80	6	3,15	10
13 Neiva	189.980	2.786	14,66	7	2,03	15
14 Santa Marta	226.749	2.008	8,86	16	1,46	17
15 Montería	241.066	2.382	9,88	15	1,74	16
16 Valledupar	348.927	1.261	3,61	23	0,92	20
17 Villavicencio	170.395	4.425	25,97	3	3,23	9
18 Popayán	124.173	4.503	36,26	1	3,28	7
19 Sincelejo	125.185	714	5,70	20	0,52	22
20 Tunja	103.967	1.271	12,23	12	0,93	19
21 Quibdó	64.258	885	13,77	10	0,65	21
22 Riohacha	77.750	625	8,04	18	0,46	23
23 Florencia	86.504	1.652	19,10	5	1,21	18
	13.869.456	137.089			100	

**Tasa = 9,889**

Elaborado con base en datos de la *Revista de la Policía Nacional*. "Criminalidad en 25 años", (1983), pág. 15.

Cuadro 1 (Continuación)

**Relación estimada de población para  
capitales de departamentos y número de delitos: 1984**

Capitales	Población Estimada	Delitos	Tasa de de- litos por mil habitantes	Número de orden	Indice en %	Número de orden
1 Bogotá	5.394.025	32.251	5,98	18	24,91	1
2 Medellín	1.874.556	18.885	10,07	10	14,59	2
3 Cali	1.668.188	13.644	8,18	14	10,54	3
4 Barranquilla	1.020.563	5.003	4,90	19	3,86	8
5 Bucaramanga	483.385	3.804	7,87	15	2,94	12
6 Cartagena	527.559	2.327	4,41	20	1,80	15
7 Cúcuta	483.709	3.814	7,88	16	2,95	13
8 Manizales	256.939	4.409	17,16	6	3,41	10
9 Ibagué	322.181	5.803	18,01	4	4,48	5
10 Pereira	284.566	5.224	18,36	5	4,03	7
11 Armenia	192.864	5.470	28,36	2	4,22	6
12 Pasto	238.713	4.500	18,85	3	3,48	9
13 Neiva	197.512	3.361	17,02	7	2,60	14
14 Santa Marta	236.050	1.595	6,76	17	1,23	18
15 Montería	249.284	2.122	8,51	11	1,64	16
16 Valledupar	377.018	1.165	3,09	21	0,90	20
17 Villavicencio	180.723	4.373	24,20	22	3,38	11
18 Popayán	127.327	6.113	48,01	1	4,72	4
19 Sincelejo	130.555	1.176	9,01	12	0,91	21
20 Tunja	106.210	1.196	11,26	9	0,92	19
21 Quibdó	65.617	804	12,25	8	0,62	22
22 Riohacha	81.428	709	8,71	13	0,55	23
23 Florencia	88.780	1.731	19,50	23	1,34	17
	14.587.752	129.479			100	

**Tasa = 8,87**

Elaborado con base en datos de la *Revista de la Policía Nacional*. "Criminalidad en 25 años", (1984), pág. 15.

N. del E.: Los datos de población hasta 1984 corresponden a estimativos con base en resultados de censos anteriores al de 1985.

Cuadro 2

## Comparación de delitos según zona urbana-rural

Años	Vida e integridad pers.		Patrimonio económico	
	Aumento o disminución neto urbano	Aumento o disminución neto rural	Aumento o disminución neto urbano	Aumento o disminución neto rural
81-80	+5750	- 4738	+8517	- 6327
82-81	- 10157	+3620	+4716	- 13538
83-82	- 1908	+2819	- 14613	+5014
84-83	- 1915	+5613	- 7970	+4618
85-84	+10613	- 14683	+18240	- 23294

FUENTE: Revista de la Policía Nacional. Criminalidad. Varios años.

Cuadro 3

## Índice delictivo y contravencional en las principales ciudades del país en 1983, 1984 y 1985

Ciudades	Delitos en general		Delitos contra la vida y la integridad personal		Delitos contra el patrimonio económico		Contravenciones	
	Total	Promedio	Total	Promedio	Total	Promedio	Total	Promedio
Bogotá	34.888	68,5	7.993	15,7	24.819	48,7	67.281	132
Barranquilla	4.459	45,3	1.373	13,9	2.919	29,6	1.761	17,9
Cali	17.099	107,5	6.696	42,1	9.647	60,6	2.470	15,5
Medellín	22.180	123,6	8.729	48,6	11.377	63,4	6.047	33,7
Bogotá	32.251	60	8.120	15	20.997	39	66.244	123
Barranquilla	5.003	49	1.643	16	3.138	31	1.909	19
Cali	13.644	82	5.425	33	8.312	50	6.568	39
Medellín	18.885	101	8.264	44	8.905	47	7.587	40
Bogotá	30.722	77	7.134	18	20.574	52	74.869	189
Barranquilla	3.594	40	1.150	13	2.334	26	1.483	17
Cali	11.269	84	4.673	35	6.019	45	9.489	70
Medellín	16.213	110	7.449	50	8.012	54	10.727	73

Elaborado con base en datos de la Revista de la Policía Nacional. Criminalidad (1983-1984-1985).

Cuadro 4

**Homicidios en tres ciudades principales**

Ciudad	Bogotá		Medellín		Cali	
Año	Población	Tasa por mil hbtes.	Población	Tasa por mil hbtes.	Población	Tasa por mil hbtes.
1985	3.974.813	2,5	1.418.554	11,9	1.323.944	4,78
1986	4.014.472	3,13	1.456.362	15,2	1.352.352	7,16

NOTA: Se excluyen noviembre y diciembre de los dos años.

FUENTE: Policía Metropolitana de Cali. Población y tasas para 1986 calculadas.

Cuadro 5

**Cali y Medellín:  
Cuadro comparativo  
de homicidios comunes. 1986**

Meses	Cali	Medellín
Enero	104	266
Febrero	100	261
Marzo	100	291
Abril	93	266
Mayo	65	249
Junio	103	264
Julio	95	243
Agosto	103	275
Septiembre	118	173
Octubre	87	197
Total	968	2485

NOTA: Se excluyen noviembre y diciembre para las dos ciudades.

FUENTE: Secretaría de Gobierno Municipal de Cali.

Cuadro 6

## Cali: Delincuencia y violencia de 1980 a 1986

Año	(1) Homicidios (A)	(2) Promedio diario	(3) Total delitos (B)	(4) Promedio diario	(1)/(3)
1980	382	1,05	N.D.	N.D.	N.D.
1981	474	1,3	N.D.	N.D.	N.D.
1982	511	1,4	15.790	42,36	3,24%
1983	501	1,37	17.099	46,68	2,93%
1984	578	1,58	15.649	42,87	3,69%
1985	901	2,47	12.983	35,57	6,94%
1986	1068	2,93	16.754	45,9	6,37%

FUENTE: (A) Instituto de Medicina Legal, Cali.

(B) 1982: Policía Nacional. Criminalidad en 25 años, pág. 37.

1983: Policía Nacional. Criminalidad en 1983, pág. 15.

1984: Estadísticas de la Policía Metropolitana, Cali.

Cuadro 7

## Homicidios en Cali y Medellín según arma usada (%)

Años	Fuego		Blanca		Otros	
	Cali	Medellín	Cali	Medellín	Cali*	Medellín
1979	N.D.	5,40%	N.D.	40,00%	N.D.	6,00%
1980	50,52%	61,00%	27,22%	32,00%	22,20%	7,00%
1981	58,65%	67,00%	25,10%	28,00%	16,40%	5,00%
1982	61,44%	70,00%	24,26%	25,00%	13,00%	5,00%
1983	55,29%	71,40%	25,35%	22,80%	19,30%	5,80%
1984	67,30%	71,00%	22,31%	25,20%	10,40%	3,80%
1985	81,80%	75,90%	17,31%	21,70%	1,70%	2,30%
1986	84,73%	N.D.	13,71%	N.D.	1,70%	N.D.

\* Se han sumado con arma contundente y otros.

FUENTE: Cali: Instituto de Medicina Legal (con base en expedientes).  
Medellín: Decypol.

## Cuadro 8

## Armamento capturado por la Policía Nacional. 1981-1985.

Clase de armas													
Años	Ametralladora		Carabina		Escopeta		Fusil		Pistola		Revólver		Total
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
1981	17	0.40%	43	1.00%	483	11.29%	8	0.19%	731	17.08%	2,997	70.04%	4,279
1982	17	0.26%	24	0.36%	535	8.07%	22	0.33%	1,436	21.65%	4,599	69.34%	6,633
1983	63	0.56%	121	1.07%	626	5.55%	29	0.26%	1,982	17.56%	8,467	75.01%	11,288
1984	106	1.10%	169	1.76%	942	9.78%	67	0.70%	3,194	33.17%	5,150	53.49%	9,628
1985	121	1.44%	86	1.02%	1,608	19.09%	127	1.51%	1,359	16.13%	5,124	60.82%	8,425
	324	0.80%	443	1.10%	4,194	10.42%	253	0.63%	8,702	21.62%	26,337	65.43%	40,253

FUENTE: Revista de la Policía Nacional, Criminalidad. Varios años.

## RECOMENDACIONES

1. El Gobierno debe proceder a prohibir el porte de armas para todos los civiles, sin excepción. La industria militar debe limitar su producción exclusivamente a armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas. En particular, la Comisión pide derogar el artículo 33, parágrafo 32, de la Ley 48 de 1968 por la cual se organiza la Defensa Nacional, que dice: “El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las fuerzas armadas”.
2. El Estado debe abandonar la producción de licores e iniciar, investido de mayor autoridad moral, campañas contra el consumo desmedido de alcohol, para lo cual puede recurrir a medidas educativas y tributarias.
3. Es preciso que se aceleren los procesos de reforma urbana tendientes a mejorar la calidad de vida, incluyendo simultáneamente mecanismos que estimulen la participación ciudadana en el manejo del gobierno de las ciudades. Al respecto se debe acelerar el trámite y la aprobación de la reforma urbana por el Congreso.

## VIOLENCIA ORGANIZADA

En este capítulo se describen y analizan algunas de las modalidades de violencia organizada existentes en Colombia. En él se esclarece el proceso de estructuración, superposición y traslado territorial de formas de violencia, así como el desenvolvimiento de grupos especializados en aplicarla, administrarla, planearla y generalizarla.

Se estudia cómo se desatan relaciones sociales violentas que tienen como objetivo el lucro, bien sea mediante la explotación de recursos naturales, bien mediante la producción y comercialización ilegales de determinados artículos. Como se puntualiza más adelante, la explotación de las minas de esmeraldas se ha constituido en verdadero microcosmos en donde se articulan múltiples formas de violencia. Además, en torno de la actividad minera se concentran igualmente expresiones políticas y actividades de limpieza territorial. En el cultivo de la coca ocurren fenómenos similares, con diferente base territorial, pero con innegable continuidad de actores sociales. Parece como si la economía se fuera tornando violenta, como una prolongación de formas de sociabilidad.

Tanto en las zonas de explotación de esmeraldas como en las de cultivo de coca se emplean grupos especializados en matar, a manera de mecanismo para apuntalar las actividades delictivas y ejercer hegemonías territoriales. Sin embargo, tales grupos, bajo la forma de sicarios o de escuadrones de la muerte, no se limitan a una comarca, sino que circulan por el país sembrando víctimas, sea para proteger propiedades y empresas, sea para servir causas políticas, sea para sustentar un orden social, o para sustituirlo, según los intereses de quienes organizan y financian estos grupos.

De tal manera que el presente capítulo, ofrece la síntesis de lo que sobre las variadas modalidades de violencia se ha estudiado en otros, y llama la atención sobre las formas, mecanismos y tendencias que adoptan las prácticas violentas en Colombia.

### CONTINUIDAD Y SUPERPOSICION DE VIOLENCIAS: EL CASO DE LAS ESMERALDAS

Abordamos en esta sección la caracterización de un caso representativo, pero no único, de las complejas relaciones que cabe establecer entre las diversas manifestaciones de violencia, estimuladas de manera creciente por una modalidad de violencia organizada.

La hoya del río Minero, en especial las zonas de Muzo y Coscuez, al occidente de Boyacá, donde se encuentra el 80% de la producción nacional de esmeraldas, constituye un microcosmos en el cual convergen tanto temporal como espacialmente múltiples violencias.

En el curso del siglo XX la zona ha sido escenario privilegiado de la violencia partidista. Lo fue tempranamente, a comienzos de los años treinta, en el contexto de lo que se conoce como la primera violencia; lo fue a partir de los años cuarenta, bajo modalidades tan características como la de los "chulavitas", extendidas después a toda la zona andina; lo fue igualmente en la última fase de bandolerismo político.

Peró más importante aún: las formas de cada una de las modalidades de violencia han creado las condiciones de reproducción y superposición de las siguientes. En efecto, la

presencia permanente de bandas armadas ha sido una de las características más notables de la región en los últimos cinco decenios. Tenemos así una primera secuencia: las bandas de Ángel María Colmenares y Héctor Muñoz, entre otros, en los años treinta; las de José María Sosa, “Cucacho”, en los cuarenta; la del conservador Efraín González y el liberal Carlos Bernal, en los sesenta.

El puente entre este primer tipo de bandas y las constituidas en la zona esmeraldífera lo tenderá Efraín González, quien tras la llamada “guerra de las esmeraldas” monta prácticamente un imperio regional de control del mercado clandestino, apoyado por dos de sus hermanos, quienes ingresan como empleados de las minas de Coscuez y Peñas Blancas.

A la muerte de Efraín González, en junio de 1965, se reanudan rivalidades internas, que involucran muchas veces a sectores del ejército y la policía. Estas rivalidades sólo cesarán cuando se reafirme la autoridad del “Ganso”, Humberto Ariza, el verdadero capo emergido de la actividad esmeraldífera propiamente tal.

Desde fines del decenio pasado se inicia un nuevo proceso: la transferencia de capitales acumulados en las esmeraldas al cultivo, procesamiento y comercialización de la coca, dejando intacta la estructura proveniente de la economía esmeraldífera y aprovechando una subcultura de ilegalidad cuyas características son bastante parecidas en ambas actividades.

A todo lo anterior, se suma la presencia, en la periferia de la región, de algunos grupos guerrilleros, especialmente los frentes undécimo y vigésimo segundo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En estas circunstancias, la movilidad de la violencia resulta apenas explicable en varias dimensiones. Por ejemplo, el “cartel de Medellín”, constituido por altos personajes del narcotráfico, ha establecido estrechos lazos en la zona. Así mismo, rivalidades originadas en la actividad esmeraldífera se trasladan a otras latitudes, entre ellos los lejanos territorios de colonización del Guaviare, en donde antiguos esmeralderos hacen sus fortunas con la coca y establecen conflictivas relaciones con los grupos guerrilleros asentados en la región.

Las relaciones internas en estos complejos escenarios se agravan por el hecho de que la normatividad que rige las diferentes organizaciones es muy estricta e implica adhesiones y lealtades muy definidas, cuya transgresión se paga frecuentemente con la muerte.

## LOS MODOS DE PRACTICAR LA VIOLENCIA

La convergencia de estos tipos de violencia implica, por otro lado, una ostensible confluencia de los modos de practicarla:

- Conformación de ejércitos privados para la protección de los más altos personajes ligados a la explotación y tráfico de esmeraldas y narcóticos o al control político de la región;
- Ajustes de cuentas entre competidores por el control de los recursos o la liquidación de espías y delatores;

- Consolidación de un mercado de armas y servicios especializados, donde se puede recurrir tanto a un guardaespaldas como a un individuo que cumpla las tareas más sucias y que requieran mayor anonimato;
- Operaciones motorizadas y con moderno armamento en acciones urbanas y rurales contra abigeos, pero también contra activistas políticos o sindicales a los que se atribuyen nexos con grupos guerrilleros;
- Surgimiento de grupos armados de autodefensa;
- Operaciones de “saneamiento” contra delincuentes juveniles, ladronzuelos, etc.; y
- Acciones de intimidación como mecanismo de presión para el cobro de deudas comerciales, para resolver asuntos pasionales o en general para afrontar conflictos interpersonales y familiares. En este último caso, con el uso de petardos o ráfagas de ametralladora a locales y residencias de los contrincantes.

En este contexto, el Estado no ha aparecido como árbitro de los diferentes intereses económicos y políticos en juego, haciendo posible que se expresen acabadamente por las vías legales. El Estado, en sus diversas manifestaciones, ha aparecido más bien como un conjunto institucional de muy baja legitimidad, al lado del cual, o en relación con el cual, operan los grupos organizados que también se apropian de funciones estatales (seguridad, justicia privada, etc.). Se estructura así un medio social donde impera una múltiple legalidad, una múltiple justicia, una coexistencia de lo institucional estatal y lo no institucional. Aparece entonces clara la profunda crisis del Estado colombiano, estimulando una diversidad de formas de violencia organizada asentadas en una región sin Dios ni ley.

## NARCOTRAFICO Y VIOLENCIA

La producción y la distribución de prohibidas sustancias psicotrópicas (o sea las que actúan sobre la actividad cerebral) han sido fuente muy importante de la violencia reciente en el país. Pese a que resulta muy difícil sopesar sus efectos en el conjunto de la violencia en Colombia, su magnitud, posiblemente exagerada, ha sido altamente significativa, en razón de varias circunstancias: ha estado íntimamente asociada con la muerte violenta de personalidades del gobierno, del poder judicial y de la prensa, es decir, con crímenes que alteran sensiblemente el orden público y conmueven a la nación. A ello se agrega el estímulo a un clima de temor y zozobra que impide la realización de la acción de la justicia, la pulcritud y objetividad de la información periodística y el libre examen de las múltiples facetas que adopta el fenómeno.

El narcotráfico ha sido igualmente asociado a un proceso de deterioro de la imagen del país ante terceros, lo cual ocasiona efectos serios sobre las relaciones internacionales, pero muy especialmente sobre la manera de ver a los colombianos, y de verse a sí mismos, en el exterior e incluso dentro del territorio nacional. Ha colocado simultáneamente al Estado colombiano en una incómoda posición, al tener que aplicar medidas contra la producción y el tráfico que no han emanado necesariamente de un amplio debate nacional y que más bien han respondido a exigencias foráneas.

En el terreno de la política, la actividad se ha ido constituyendo en una nueva forma de poder que reta las posiciones en los cargos de representación popular, al tiempo que se consolida como un poder privado paralelo al del Estado, pero que lo penetra por diversas vías. En otra dimensión, la incidencia del fenómeno en la actividad de los grupos guerrilleros ha dificultado las gestiones de posible acercamiento a ellos al distorsionar su imagen y asignarles motivaciones y acciones que no se compadecen con sus fines políticos declarados.

Adicionalmente, el narcotráfico ha estado asociado con un incremento notable de la corrupción que llega a altos círculos de toma de decisiones, contribuyendo así a la desmoralización de ciudadanos y funcionarios.

En lo social, ha penetrado igualmente en algunas esferas. La coincidencia temporal de este fenómeno con un período de rápido cambio social, en el cual nuevos grupos presionan por escalar posiciones dentro de las jerarquías de poder y privilegio, se ha traducido en que quienes tradicionalmente han ocupado esas posiciones se resistan al cambio y confundan el ascenso social lícito y legítimo con el delictivo e ilegítimo.

En lo económico, el narcotráfico se ha traducido en distorsiones significativas de los precios de los productos, no sólo de primera necesidad, por la sustitución de cultivos, sino de otros bienes, como efecto de un incremento de los consumos conspicuos y las necesidades de legalización de dineros habidos en tal actividad. Ha significado, igualmente, cambios en la economía nacional, asociados con la disponibilidad y precio de divisas y la exportación de capitales, entre otros.

En cuanto a la producción, sus etapas de auge y recesión han significado cambios relevantes en las actividades agrícolas de grandes extensiones de tierra, por la sustitución acelerada de cultivos alimentarios por materias primas para los productos psicotrópicos, con la consiguiente transformación de formas de vida de poblaciones enteras, sin que ello signifique un mejoramiento real y sí un deterioro de las mismas, incluida la identidad cultural de las comunidades indígenas.

Finalmente, pero no por ello menos importante, a la actividad traficante se ha asociado el estímulo a la proliferación de agrupaciones armadas que irrigan violencia y terror en las ciudades, con el recurso a la muerte como forma de justicia, arreglo de cuentas o simple medio de intimidación.

El narcotráfico, pues, se ha constituido en elemento central, no sólo de la violencia en el país, sino de las condiciones de vida de los colombianos.

Al mismo tiempo, es preciso reconocer que los tratamientos que se han formulado para hacerle frente no han sido los más apropiados, al punto que hoy cabe afirmar que en ellos ha predominado una actitud que frecuentemente implica dosis también inaceptables de violencia. De hecho, la actividad represiva ha sido elevada a la condición de prioritaria, subordinando programas destinados a la reinserción en la vida pacífica y no delictiva de quienes forman parte del narcotráfico, luego de cumplidas las penas a que haya lugar, y de respeto a la identidad cultural de quienes consumen sustancias estupefacientes y alucinógenos como elemento de una cultura ancestral.

La práctica de erradicación mediante la fumigación de territorios con químicos de alta toxicidad, valga el ejemplo, persigue a corto plazo la destrucción de cultivos, pero a mediano y largo plazo sus efectos son cuestionables. Esta es una acción que tiene como consecuencia el deterioro del medio natural y de las condiciones de vida de campesinos e indígenas pobres, mientras que, al propiciar la escasez del producto en el mercado, eleva sus precios y hace más jugoso el negocio y más fuerte la tentación de entrar en él.

En contraste, la práctica de allanamientos y capturas de laboratorios, cuando en el procedimiento no se ha utilizado desmedida violencia, muestra una voluntad de actuar serenamente, al tiempo que indica a los narcotraficantes que sus actividades no tienen éxito y que, por lo mismo, deben abandonarla.

Una sana política estatal al respecto debe partir del reconocimiento de que no toda la población comprometida se encuentra en las mismas condiciones, ni tiene los mismos niveles de responsabilidad. En el conjunto se hallan, de un lado, los pequeños productores y distribuidores; del otro, los grandes traficantes. Para cada grupo debe el Estado trazar medidas especiales, con el criterio de que han de dirigirse a eliminar las condiciones que hacen atractiva la actividad y no las personas envueltas en ella. Tales medidas deben ser, además, institucionales, integrales, democráticas y autónomas.

Una consideración principal ha de inspirar, igualmente, la acción del Estado: el recurso a la violencia contra el narcotráfico no solamente es fuente de agravamiento de conflictos: ha sido también impulsor de más violencia, y ha propiciado que particulares desplieguen la fuerza para eliminar principalmente a los pequeños intermediarios, quienes constituyen apenas uno de los eslabones más débiles de la cadena.

En el terreno de los consumos, la acción rehabilitadora propuesta por el Estado y algunas instituciones asistenciales se ha visto confrontada con prácticas de condena y estigma por parte de algunos sectores de la población, en clara contradicción con terapias constructivas.

Frente a la violencia que han desatado los grandes intermediarios y los principales agentes de la comercialización, la política del Estado tendría que fortalecer sus propios aparatos de investigación criminal, sus órganos judiciales y sus mecanismos para hacer efectiva la legislación penal. Pero no parece lo más acertado que, en virtud de la ineficiencia de sus aparatos, el Estado colombiano renuncie a afianzarlos y delegue en otros Estados la autoridad para imponer las penas, convirtiéndose así en intermediario entre nacionales colombianos y tribunales extranjeros, los cuales actúan, además, de acuerdo con tradiciones judiciales y normas legales ajenas a las nuestras.

Esta renuncia resulta tanto menos aconsejable cuanto que no es ni recíproca ni enteramente inequívoca la respuesta de otros gobiernos frente a los esfuerzos del Ejecutivo colombiano. La aseveración del Presidente Barco acerca de la imposibilidad de erradicar la producción cuando en los países consumidores las acciones para reducir el consumo no resultan adecuadas, es no solamente cierta sino que debe servir de fundamento para redefinir una nueva actitud del Estado colombiano frente a la sociedad de naciones.

En este terreno tiene el Gobierno de nuestro país amplio campo de acción, y podría abonar la iniciativa de promover la organización de los países productores, para que de manera mancomunada presenten ante los países consumidores sus demandas en el sentido de que los esfuerzos para frenar el consumo sean recíprocos con los de la erradicación de cultivos comerciales.

Tal asociación de países productores podría, simultáneamente, plantear la posibilidad de suspender los tratados internacionales relativos al narcotráfico mientras exista alguna duda de que organismos oficiales de los países consumidores usan la actividad con fines políticos ajenos a los tratados y unidos con prácticas de desestabilización de gobiernos con los cuales las naciones latinoamericanas, en particular, mantienen relaciones diplomáticas y lazos de amistad. Por razones de pura dignidad nacional, debería suspenderse el Tratado de Extradición hasta tanto la correspondiente comisión del Senado de Estados Unidos aclare la participación del gobierno estadounidense en actividades ilícitas dirigidas contra el gobierno de Nicaragua.

Frente a los pequeños o medianos productores de materia prima, el Estado colombiano no debería continuar con la práctica de fumigaciones indiscriminadas de las zonas de producción, al menos mientras en los demás países productores no se tome una actitud análoga que demuestre, sin lugar a dudas, la bondad de la medida y la inexistencia de efectos secundarios nocivos para la salud humana y para el medio natural. No es un secreto que tales prácticas han sido prohibidas en países en los cuales las siembras han adquirido importancia, debido precisamente a esos efectos colaterales, y mal puede un gobierno asumir el riesgo de una acción sobre la cual carece de control eficaz e inequívoco, en respuesta a presiones desmedidas de otros gobiernos.

Una acción sobre la producción debe encaminar sus esfuerzos, en consonancia con la política global frente a la actividad, a hacer menos atractiva la siembra y el cultivo, y para ello es preciso que se tracen y pongan en práctica programas de sustitución de cultivos, mediante créditos subsidiados, asistencia técnica, facilidades de transporte y mercadeo, provisión de insumos y demás medidas tendientes a consolidar una agricultura acorde con las necesidades del pueblo colombiano y con el respeto y estímulo debidos a la identidad cultural de las comunidades que han sido víctimas de la actividad del narcotráfico.

Este tipo de medidas, orientadas a desestimular la actividad y a incorporar a la vida legal a los colombianos actualmente implicados en ella, es un sustituto de la violencia de hoy, además de una muestra de que el gobierno nacional sí puede, mediante el ejercicio de la democracia y la institucionalidad, afrontar un problema que en la hora presente se define como central en la vida nacional.

## LA VIOLENCIA DE ESCUADRONES DE LA MUERTE

Este tipo de violencia, que surge y se desarrolla como una forma de sustitución o prolongación, por la vía de las armas y la violencia, de los organismos estatales encargados de administrar justicia y mantener el orden público, conjuga rasgos de grupos similares de otros países de América Latina. Estas bandas dirigen sus acciones de exterminio tanto contra movimientos y partidos políticos, dirigentes de oposición, sindicalistas y sectores presuntamente favorables a la guerrilla, como contra los sectores marginados de la sociedad, de los cuales supuestamente provienen formas de delincuencia que los escuadrones buscan erradicar mediante verdaderas operaciones de “limpieza” en las grandes ciudades.

La aparición del MAS (Muerte a Secuestradores), cuyo patrocinio por narcotraficantes no ha sido negado, impulsó esta modalidad criminal, al punto que hoy son incontables los grupos especializados en el crimen, ya sean organizados por sectores privados o por militares y policías aislados, en claro abuso de sus funciones y haciendo caso omiso de claras directivas oficiales y de normas vigentes. La existencia de este tipo de actividades, que anuncia el avance de la llamada “guerra sucia” entre nosotros, puede verse respaldada en disposiciones de la Ley 48 de 1968, sobre “defensa nacional”, que permite a los mandos castrenses organizar y dotar de armamento a grupos de civiles denominados de “auto defensa”, afín de que puedan repeler por sí mismos la acción de delincuentes organizados así como de grupos alzados en armas que operan en determinadas regiones campesinas. Pueden igualmente resultar de la sensación de impotencia frente a la ineficacia de la justicia, que impele a sustituirla por vías violentas.

Son, así mismo, fruto y prolongación de la intolerancia frente a personas o actos que no se amoldan a lo que se considera el orden sociocultural ideal, y que supuestamente se halla amenazado. En todo caso, esta modalidad de violencia, auspiciada por la consigna de que los particulares se armen, que en alguna ocasión imprudentemente lanzó un ministro de defensa, se traduce en un debilitamiento del orden que se pretende defender y en una creciente privatización de las prerrogativas estatales de impartir justicia.

Resulta claro, después del asesinato de más de trescientos militantes de la Unión Patriótica y de decenas de amnistiados de otras agrupaciones, que las mencionadas bandas han rebasado con mucho sus objetivos iniciales de ser instrumentos de venganza, represalia e intimidación en contra de grupos y sectores vinculados, afectiva e ideológicamente, a la actividad guerrillera o a la delincuencia. Buscan, según parece, liquidar a la Unión Patriótica, o por lo menos impedir su expansión, así como la gestación de nuevos ensayos de acción política distintos del bipartidismo.

Con la práctica de las “limpiezas”, se pretende también erradicar de las ciudades y regiones —haciendo una clara y nociva identificación de la lucha política legal con la delincuencia— a quienes protestan contra la injusticia, a quienes propician el consumo de drogas, a quienes han cometido algún delito. Si bien tales grupos supuestamente se organizan para defender el orden económico, político y cultural, sus actuaciones se traducen en un mayor deterioro del mismo.

La posible vinculación de elementos de las fuerzas armadas y de policía a estas bandas, no es asunto que pueda tratarse a la ligera, ni resulta de fácil demostración. Sin embargo, por muy diversas razones, existen en la opinión pública inquietudes sobre el particular que ameritan que el Gobierno ponga todo el empeño en su total esclarecimiento, si se quiere evitar que el proceso de pacificación naufrague en forma definitiva y se generalice una guerra sucia de consecuencias incalculables.

Paralelamente, es preciso destacar las reiteradas condenas que las jerarquías militares y policiales han hecho de estas actividades, reconociendo que, si bien pueden haber ocurrido algunos casos de excesos, no imputables a una práctica organizada, ellos constituyen actuaciones no toleradas por el honor militar. No contribuyó a la buena imagen de la institución militar, en el pasado reciente, la solidaridad ofrecida por los altos mandos militares a los 59 oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de policía acusados por la Procuraduría General de la Nación de estar comprometidos en las actividades del MAS. Esa solidaridad mal entendida impidió esclarecer en forma definitiva la actuación de dichos oficiales.

En la medida en que no sean desarticulados estos grupos de asesinos, el Estado colombiano carece de la legitimidad necesaria para exigir un más pronto retorno de los alzados en armas a la lucha legal, al no poder garantizarles efectivamente el respeto a sus vidas y a su nuevo activismo político dentro de los marcos legales.

La Comisión considera que el fortalecimiento de los aparatos de justicia es hoy fundamental, pero no suficiente para contener la ola de violencia que afecta al país. Por ello recomienda dos medidas complementarias:

1. La creación de un tribunal para la investigación, en el plano ya no judicial sino político, de la actual ola de asesinatos que puedan ser imputables a agrupaciones criminales, y particularmente de aquellos de corte político que atentan contra la paz y la reconciliación nacional. No podemos esperar que haya en el país, como ocurriera en la Argentina, treinta mil muertos bajo tortura, para comenzar a actuar. El Tribunal Sábató de ese país demostró la bondad de convocar a una opinión pública unánimemente organizada alrededor del retorno a la paz y del cese de la violencia. La creación de ese tribunal impidió el desborde violento y canalizó, por la vía política, un proceso de soluciones en las que la ley se expresó en contra de quienes venían disolviendo a esa nación hermana. Hoy, cuando los niveles de comisión de crímenes políticos no han alcanzado las terribles cifras de la Argentina en los años setenta, es posible detener la mano criminal de esos grupos comprometidos en delitos contra la humanidad, si se actúa con prontitud y energía.

Se entiende que, en consonancia con las medidas propuestas a lo largo de este documento, el Estado buscará por todos los medios la rehabilitación de estos individuos y su reinserción en la vida institucional.

2. En el texto del decreto que crea el Tribunal Especial de Instrucción no se incluye la facultad de éste para juzgar a miembros de las fuerzas militares o de policía, que continúan cobijados por el fuero castrense. Consideramos esto un error. Los crímenes de lesa humanidad y que, por tanto, atentan contra el honor militar (tortura, "desaparición", asesinato fuera del combate), deben ser juzgados por una

instancia civil que aplique con todo rigor el peso de la ley. Tres motivos nos animan a formular esta recomendación: en primer término, es impensable, según palabras del general Fernando Landazábal Reyes, que miembros de las fuerzas armadas o de policía cometan estos delitos en servicio activo o en razón del mismo servicio. En segundo término, la institución armada no puede sufrir una merma de su prestigio a causa de crímenes contra la humanidad que perpetren sus miembros como individuos. Y, finalmente, la ola de indignación que recorre al país y el señalamiento, probablemente apresurado, de organismos estatales como responsables únicos, obliga a que éstos se despojen de su fuero especial en beneficio de otras instancias de instrucción y juzgamiento para despejar así cualquier duda que exista sobre su participación en estos lamentables sucesos.

En todo caso, es indispensable señalar que la órbita de la justicia penal militar sólo se debe ocupar de los actos delictivos cometidos en servicio militar activo o en razón del mismo servicio, como lo establece inequívocamente el artículo 170 de la Constitución nacional desde 1886 sin interrupción o modificación alguna, pero no de los delitos comunes. Por ello, al Tribunal Especial, si es declarado constitucional, o a cualquier otra instancia, deberán someterse para su procesamiento, tanto en la investigación como en el juzgamiento, quienes resulten comprometidos en los ilícitos cometidos por las agrupaciones mencionadas, sin atención a privilegio alguno. Solamente así se evitará que opere el “espíritu de cuerpo” que en anteriores ocasiones fue visto como factor de impunidad y, por lo mismo, de pérdida de credibilidad con respecto a los compromisos oficiales en la búsqueda de la paz.

## LA VIOLENCIA SICARIA

El fenómeno de la violencia sicaria es tan alarmante como cualquiera de las modalidades anteriormente descritas. Ya en otro capítulo de este informe se ha presentado una breve caracterización del sicario. Independientemente de su origen, su presencia es hoy notoria, tanto en el interior de las actividades ilícitas violentas como fuera de ellas.

El sicario es un pistolero al servicio del mejor postor: sin lealtades ni adhesiones a grupos organizados, indiferente respecto a sus víctimas, su actividad se materializa en un contrato por el cual ejecuta la muerte a cambio de una remuneración. Esto se traduce en que, a diferencia de los escuadrones de la muerte o de las bandas violentas del crimen organizado asociadas al comercio ilícito, el objetivo para el cual se contrata su actuación es indiscriminado. Puede ser un ajuste de cuentas por razones económicas, familiares, de honor; puede ser un acto de justicia privada contra un violador de promesas, contratos, órdenes y códigos privados. Puede ser contra un representante del Estado o de la opinión pública: nadie está seguro frente al sicario.

Recientemente se ha incrementado su presencia, al punto de hacer atractivo el oficio, lo que ha llevado a un proceso de organización creciente, en el cual empresarios capacitan y asignan pistoleros a misiones contratadas por terceros, lo cual refleja, en cierto sentido, la ausencia de límites a las posibilidades éticas de adquirir riquezas que se ha generalizado en Colombia. Y refleja también la facilidad con que se resuelven conflictos violentamente, mostrando que la justicia institucional puede ser fácilmente suplantada.

Tres actores centrales, pues, se conjugan en la actividad: el contratante, individuo o grupo organizado; el empresario organizador del “trabajo”, y el ejecutante, último eslabón de esta cadena de muerte. El sicario, pese a que puede ser formalmente independiente, no lograría subsistir sin esa armazón organizativa que lo sostiene. Ello significa que es más un resultado que una causa, y cualquier política tiene que considerar estas relaciones.

El contratante puede recurrir a esta práctica llevado por la necesidad de ajustar cuentas, cuando siente que éste es el medio más expedito ante la ineficacia de la justicia institucional; puede hacerlo también para liquidar testigos de actos delictivos; igualmente recurren a él, individualmente, representantes de organismos estatales para eliminar sujetos presuntamente culpables de alteraciones del orden público o de los marcos culturales que se presumen violados. En este último caso, la actividad se convierte en una prolongación de la guerra sucia que azota a Colombia y que no considera como obstáculo la índole de tal estímulo empresarial ni la conversión de colombianos en asesinos a sueldo.

El empresario, a su vez, se lucra con una forma de organización que responde a los anteriores criterios. Se convierte en un intermediario que centraliza y hace viable y eficiente la actividad. Como otros intermediarios, su gestión estimula la vinculación de candidatos a ejecutores, los califica, los dota y muy probablemente busca convencerlos de la justificación del acto que van a cometer, con el argumento de que la remuneración es el producto de un “trabajo”. Se lucra, pues, con el desempleo, la miseria y el desarraigo cultural de ciertos sectores juveniles.

El sicario, a su turno, corre con los riesgos de su acción, puesto que cualquier falla puede traducirse en su muerte, bien sea a manos de la víctima que se defiende, bien sea por acción de sus contratantes, que lo consideran ineficiente o peligroso. En este sentido, el éxito en la comisión del delito y el posible prestigio que ello le traiga están en función de su capacidad de dar muerte.

Paradójicamente, este éxito puede significar igualmente su propia muerte, ya que “sabe mucho”. Se rompe así la cadena transitoriamente, al tiempo que se obstaculiza la labor de una justicia penal cuya base central es el testimonio.

El logro de su objetivo implica en el sicario una preparación adecuada. A ello han contribuido, desafortunadamente, organismos armados del Estado, los cuales, de esta manera y paradójicamente, subsidian la actividad al aportarles ex miembros desempleados y disponibles.

Esta breve descripción de la organización de la actividad sicaria señala puntos fundamentales respecto de la actitud recomendable ante ella. Entenderla significa verla en su complejidad, sin aislar al sicario como único culpable. Entenderla también implica reconocer que en esta actividad, lo mismo que en el narcotráfico, sin demanda no hay oferta.

## RECOMENDACIONES

### GENERAL

Toda política contra el crimen organizado debe buscar la rehabilitación y la reinserción de los delincuentes en la vida legal; una vez purgada su pena.

### SOBRE NARCOTRÁFICO

1. La política del Estado contra el narcotráfico deberá estar guiada por el criterio de eliminar la actividad y las condiciones que la hacen atractiva, y no por el criterio de eliminar a quienes están envueltos en ella.
2. El desestimulo a los cultivos de plantas básicas para la producción de drogas psicotrópicas deberá comprender programas de sustitución de los mismos mediante créditos subsidiados, asistencia técnica, apoyo en el transporte, comercialización, adquisición de insumos y demás medidas tendientes a consolidar una agricultura acorde con una estimulante política de ingresos para los productores y con las necesidades del mercado interno.
3. Las medidas de erradicación de los cultivos de plantas básicas para la producción de drogas psicotrópicas deberán respetar la identidad cultural de quienes las cultivan y consumen como parte de una cultura ancestral.
4. El Estado deberá fortalecer sus propios aparatos de investigación criminal, sus órganos judiciales y sus mecanismos para hacer efectiva la acción de la justicia penal.
5. El Estado colombiano debe abandonar su papel de intermediario entre colombianos acusados y la justicia de otros países. Así como debe aplicarse la ley nacional con todo su rigor, debe rechazarse el actual tratado de extradición con los Estados Unidos.
6. Se sugiere que el Estado colombiano promueva una asociación de países productores para que de manera mancomunada presenten ante los países consumidores sus demandas, en el sentido de que los esfuerzos de control del consumo sean recíprocos con los de erradicación de los cultivos. Tal mancomunidad de países productores podrá, simultáneamente, plantear la posibilidad de suspender los tratados internacionales relativos a la actividad narcotraficante mientras exista alguna duda de que organismos gubernamentales de los países consumidores utilizan la actividad con fines políticos ajenos a los tratados, asociados con prácticas de desestabilización de gobiernos con los que las naciones latinoamericanas, en particular, mantienen relaciones diplomáticas y lazos de amistad.

### SOBRE ESCUADRONES DE LA MUERTE Y SICARIOS

1. Crear un tribunal para investigar y hacer las respectivas recomendaciones, en el plomo político, sobre las acciones concernientes a la actual ola de asesinatos que puedan ser imputables a organizaciones criminales, y particularmente aquellos asesinatos de corte político que atentan contra la paz y la reconciliación nacional.
2. Deben derogarse los artículos 25, 32 y el párrafo 3<sup>D</sup> del artículo 33 de la Ley 48 de 1968 (por el cual se organiza la Defensa Nacional). Tales artículos amparan la organización, por parte de las Fuerzas Armadas, de grupos armados privados para que contribuyan a restablecer una "normalidad" cuya definición no queda clara en esos textos. Ya citamos el artículo 33. Los otros dos dicen:

**Artículo 25:** Todos los colombianos, hombres y mujeres no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad.

**Artículo 32:** El particular comprendido dentro de la movilización, que no cumpliera el llamamiento en el lugar o el tiempo ordenados, será sancionado como desertor.

3. No debe excluirse de la jurisdicción del Tribunal Especial de Instrucción a los miembros de las fuerzas militares o de la policía que eventualmente sean sindicados de crímenes de lesa humanidad (tortura, “desaparición” asesinatos fuera de combate). No deben ser cobijados, para este efecto, por el fuero militar que los remite a la justicia castrense, la cual sólo debe ocuparse en los actos delictivos cometidos en servicio o en razón del servicio.

NOTA: Uno de los miembros de la Comisión, el General (r) Alberto Andrade Anaya, expresa su desacuerdo con esta recomendación, mediante la constancia cuyo texto se transcribe:

### CONSTANCIA

El general (r) Alberto Andrade Anaya expresa su desacuerdo con la recomendación correspondiente al párrafo segundo sobre escuadrones de la muerte y sicarios, de la sección precedente, que se refiere al sometimiento de los militares al juzgamiento de tribunales civiles especiales y de composición y de naturaleza política. Las razones de su desacuerdo son las siguientes:

1. La Constitución nacional establece el “fuero militar”, que es un privilegio de excepción que se ha consagrado así en todas las legislaciones del mundo y que permite que las conductas punibles, cometidas por militares en servicio activo y por razones del servicio, sean juzgadas por la Jurisdicción Penal Militar en razón de la naturaleza especial de ese servicio cuyas características y circunstancias no son del dominio de la potestad civil.
2. La opinión pública en general y un amplísimo sector de la opinión militar libraron una larga batalla para conseguir que la Jurisdicción Penal Militar no se aplicara a los civiles que hubieran incurrido en la comisión de delitos políticos. La Corte Suprema de Justicia acaba de producir un fallo definitivo en favor de esa tesis jurídica y política<sup>1</sup>. No se ve entonces como en este mismo momento se pueda proceder en contrario y cambiar los términos del problema al abogar porque miembros de las fuerzas militares sean juzgados por tribunales civiles por los excesos que puedan cometer en el tratamiento de un problema de violencia armada que conlleva muchas veces, por desgracia, el empleo desproporcionado de la fuerza.
3. La lucha armada, como forma de acceder al poder, tiene una connotación eminentemente política. Y si ello es así, la opinión pública desempeña un papel de gran importancia en la construcción del marco constitucional en el que se da el hecho bélico planteado. Pero la opinión pública es inconsistente, es voluble, es manejable y como tal no es serena ni ecuánime. Someter los acontecimientos del hecho bélico al juzgamiento de un tribunal político, bajo la presión de las oleadas en los matices de opinión, lejos de crear un clima propicio a la armonía social y a la reconciliación de los espíritus, crearía más bien condiciones favorables para lo contrario.

El miembro de la Comisión, general (r) Alberto Andrade, adhiere fervorosamente al clamor nacional, expresado también en este documento, pura que se cree un ambiente de serenidad que permita el análisis amplio, ponderado y justo de nuestras complejidades nacionales. Y cree, con profunda convicción, en la necesidad de que la conducta de las fuerzas del Estado sea transparente y ejemplar; porque esa puede ser una excelente contribución a la extinción de la violencia como método de lucha política.

La nobleza del oficio militar debe alcanzar alto vuelo para mantener en alto el honor y la dignidad, que son el mejor patrimonio de la grandeza de las Fuerzas Armadas de la República.

---

<sup>1</sup> CSJ, sala plena, sentencia de 5 de marzo de 1987, ponencia del magistrado Jesús Vallejo Mejía.

## VIOLENCIA CONTRA MINORÍAS ÉTNICAS EN COLOMBIA

### DISCRIMINACION SOCIORRACIAL Y VIOLENCIA

Con respecto a la violencia contra los portadores de culturas distintas de la hispánica, impuesta por la conquista, es preciso subrayar que se ejerce no sólo porque la conducta de ellos sea diferente, sino porque son dueños de tierras ricas en oro, platino, carbón, petróleo, maderas y animales de pieles y plumas valiosas. Es una de las formas de violencia más antiguas y menos negociables. Si enfila sus baterías contra el legado social, conforme sucede con los misioneros del Instituto Lingüístico de Verano, puede no haber derramamiento de sangre, pero sí etnocidio. Cuando los prejuicios no le impiden percibirla, el público opina que es legítimo emplearla para unificar la nación.

Pese a que las fricciones interétnicas sean su componente esencial, varía en intensidad y severidad. En regiones de colonización, el genocidio ha ocurrido con más frecuencia que allí donde compiten economías modernas y tradicionales; dentro de las últimas, el etnocidio parece figurar en la agenda diaria; finalmente, en las llamadas regiones de economías deprimidas, como en Cauca indio, la gama de manifestaciones va desde los roces entre etnias diferentes hasta el aniquilamiento físico y cultural.

La disminución y erradicación de sus causas se lograría impulsando acciones canceladas o aplazadas desde la conquista: primero, no definir al otro como inferior, y segundo, oírlo. Ello requiere creatividad y tolerancia, cualidades que deben guiar la ejecución de grandes programas estatales, como el Plan Nacional de Rehabilitación.

### ZONAS DE CONFLICTO ENTRE COLONOS CAMPESINOS E INDIGENAS

Los españoles dieron vida y consolidaron la colonia ejerciendo la violencia contra pueblos que no vivían ni sentían ni pensaban como ellos. La practicaban para incorporar a su economía tierras, riquezas y mano de obra. Hoy, la opinión pública se niega a creer que persista. Someterla a la invisibilidad, en gran parte, define las metas del magisterio, el periodismo y el sacerdocio cristiano. Empero, cuando estos agentes adoctrinadores no pueden ocultarla, la legitiman alegando que el Estado persigue un fin supuestamente altruista: que todos creamos en el mismo Dios, hablemos la misma lengua y seamos de la misma "raza".

La doctrina de unificación nacional parte de que los miembros de minorías étnicas son "salvajes" o "bárbaros", denominaciones eurocéntricas que proceden de varias fuentes. Entre ellas vale destacar, primero, los Códigos Negros, recopilación de leyes emitidas a partir del siglo XII para reglamentar el manejo de los esclavos africanos en calidad de "bienes muebles". Segundo, los argumentos teológicos esgrimidos para admitir a los indígenas americanos dentro del género humano, después que durante casi cien años se dudara de su naturaleza.

Para los europeos, negros e indios pertenecían a razas cuya supuesta inferioridad invariablemente la heredaban los hijos por la sangre del padre. Redenciones parciales eran posibles apareándose con los blancos o integrándose a los estratos más bajos de la sociedad colonial. En este contexto, la reducción de los indígenas de los Andes mediante resguardos permitió incorporarlos como tributarios de la corona y como peones de las haciendas. A finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, el latifundio creció pasando por alto los títulos coloniales y aboliendo los territorios otorgados a los indios.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, las teorías que hoy se conocen como darwinismo social y determinismo racial reforzaron la doctrina colonial. Su noción de “progreso” partía de que tan sólo aquéllos que poseían dotaciones genéticas superiores sobrevivían y que al hacerlo era válido eliminar al inferior. Esta ideología quedó plasmada en el núcleo de la actual legislación indígena, la Ley 89 de 1890:

*Artículo 1º. La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deben ser gobernadas.*

*Artículo 2º. Las comunidades de indígenas reducidas ya a la vida civil tampoco se regirán por las leyes generales de la República [...]*

Quince años después de sancionada la Ley 89, diplomáticos estadounidenses comenzaron a impulsar una nueva teoría geopolítica: como los salvajes eran ineptos para controlar sus territorios, debían ceder éstos a quienes sí fueran capaces de manejarlos. Aplicada a las relaciones con Colombia, tal política podía traducirse en la pérdida de regiones muy ricas en favor de los países del hemisferio norte. Ante la amenaza, el general Uribe Uribe precisó que, de todos los colombianos, tan solo los indios eran atávicamente ineptos. Sin embargo, podrían reducirse a la vida civilizada mediante la acción de misioneros, intérpretes y soldados colonos, no sólo para permitirles a los campesinos el acceso a ricos territorios, sino para ocupar a los indios en la incipiente industria.

En 1905, el general Rafael Reyes dictó una ley que ordenaba una nueva división y repartición de resguardos. Partiendo del mismo marco discriminatorio, legislaciones posteriores consolidaron la ficción de que las selvas y sabanas de la Amazonia y la Orinoquia, así como los bosques súper húmedos del litoral Pacífico eran territorios vacíos o baldíos. Pasaban, por lo tanto, a ser propiedad del Estado, para que éste se los adjudicara a quienes así lo solicitaran.

Al haber sido definidas como carentes de derechos, las poblaciones originales de los territorios nacionales adquirieron invisibilidad o inexistencia legal. De ahí que desde entonces hayan sido tratadas como una especie de “mercancías desechables”, y que cientos de miles de sus miembros hayan sido eliminados. De esta conducta dan testimonio los genocidios contra huitotos y andoques, cometidos por los caucheros de la Casa Arana, o las “guahibiadas” y “cuibiadas” perpetradas en el Meta y el Casanare por los pioneros de la ganadería extensiva.

Sin embargo, la eliminación masiva de indígenas no siempre ha ocurrido por la expansión capitalista. Es más frecuente que el aniquilamiento sea efecto de la colonización andina, impulsada por el Estado durante todo este siglo como sustituto de una política racional para redistribuir los latifundios de la región andina y de la costa Caribe. Así, en el decenio de 1940, los conflictos agrarios del Huila y del Tolima se resolvieron a bala con la expulsión de miles de campesinos hacia el Guaviare. Veinte años más tarde, empujados por un plan de rehabilitación que pretendía erradicar la violencia descongestionando latifundios invadidos, una nueva ola campesina continuó negando la posesión de los indígenas y los arrojó de sus tierras.

Lógicamente, a diario la realidad se encarga de refutar el mito referente a la ineptitud atávica. Muchos indígenas de la Amazonia talan la selva selectivamente, para sembrar en cada lote gran variedad de especies, dentro de las cuales sobresalen diferentes clases de yuca. Consecuentemente, imitan las características del bosque natural, evitan la pérdida de nutrientes por las lluvias fuertes y crean barreras naturales para la propagación de plagas, con la ventaja adicional de que rallan y deshidratan los tubérculos para almacenar fariña y casabe. Es una agricultura cuya tecnología de siembras, desyerbes, vigilancia de cultivos y recolección de productos linda con el virtuosismo y que además define un ciclo de rotación de áreas de cultivo que cubre amplios territorios en períodos entre 15 y 25 años. Así, siempre hay una parcela por familia y una o dos docenas de barbechos en reserva, cuya fertilidad se va regenerando gracias al bosque secundario.

El sistema de cultivo de los colonos contrasta radicalmente. En primer lugar comienza con la tala total y la ocupación permanente del claro donde plantan maíz y frijol. Las cercas de alambre de púas y los cerdos contribuyen a que el suelo se compacte. Las lluvias abundantes se encargan de erosionar nutrientes hasta que, transcurridos unos cinco años, los campesinos enfrentan la penuria. Con la venta de las mejoras, buscan otras selvas que tumar. Dada la reiteración del ciclo y los cálculos de los compradores, han surgido colonos profesionales que les venden a ganaderos áreas sembradas con pastos después de la destrucción de la valiosa selva virgen amazónica.

El surgimiento de esta capa de desarraigados, con todo su justo potencial violento, la desaparición de los indios y la pérdida de recursos selváticos irremplazables deberían ser motivos suficientes para iniciar un cambio radical en la política agraria. Empero, la intransigencia parece tener las de ganar.

## SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

Según el censo indígena de 1980, entre coguis, aruacos y arsarios, los indios de la Sierra Nevada de Santa Marta suman 18.200. Hablan idiomas de la familia chibcha y son posibles herederos de los artífices de lo que hoy se conoce como civilización tairona. Integrados en una federación, tuvieron que enfrentar la guerra de exterminio iniciada en 1599, como venganza por el levantamiento generalizado contra el sistema encomendil. Retiradas las tropas, los misioneros continuaron tratando de someter a estos indios. Combinaron coerción y violencia con internados para niños, aspirando a socavar la influencia de religiosos (mamas) y religión indígenas. Comprueban su fracaso la expulsión de los misioneros capuchinos en 1982, la creación de resguardos y la

consolidación de Gonavindua Tairona, la agrupación de mamás que en la actualidad les sirve de interlocutor a los indios de la región.

Derivada de las guerras civiles del siglo pasado, la colonización comenzó con campesinos santandereanos. Durante los últimos quince años, ha crecido con inmigrantes de la baja Guajira y de los Andes, quienes continúan penetrando las vertientes suroccidental y oriental, y han abierto nuevos frentes en la vertiente norte (ríos Don Diego y Palomino). Las invasiones pulverizan el sistema agrícola indígena fundamentado en que cada familia conyugal disponga de un lote en cada piso térmico para no sobrecargar las superficies de cultivo y obtener una óptima variedad de productos. Además, desmenujan los refugios de flora y fauna que los indios siempre han mantenido.

Los colonos persiguen desenterrar tesoros prehispánicos, sembrar café, caña de azúcar, y últimamente cultivar marihuana y coca. Impulsada por la DEA (Drug Enforcement Administration) para desalentar el cultivo de esas dos últimas plantas, la aspersión de defoliantes acelera el inocultable deterioro ambiental, desencadenado por el rápido aflujo de inmigrantes hacia vegas como las de los ríos Guatapurí, alto Ranchería y Frío.

Durante muchos años, la reacción ante los invasores consistía en mudar las parcelas a regiones cada vez más inaccesibles, frías y áridas. Sin embargo, en 1940, los coguis iniciaron un movimiento expansivo y de fortalecimiento étnico que finalmente desembocó en el otorgamiento de resguardos tanto a ellos como a los aruacos.

Sin duda, junto con los justicieros privados de los cultivadores comerciales de marihuana y coca, y con la aparición del XIX frente de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el movimiento renacentista indio aumenta las fricciones interétnicas. Sin embargo, mueve el fiel de la balanza en pro de quienes siempre habían puesto los muertos. En la actualidad, Gonavindua Tairona ejerce incesante presión, primero, para ampliar el resguardo cogui hasta la desembocadura del río Palomino en el mar Caribe, lugar sagrado para ellos; y en segundo término, para sanear ambos resguardos, que en el caso del aruaco implica enfrentar la pertinaz oposición de los terratenientes de Sabanacrespa, hacienda ubicada dentro de la parcialidad. Esta acción requerirá un respaldo sabio del Estado, no sólo para favorecer a los legítimos dueños de la tierra, sino para reasentar racionalmente a más de quinientas familias de colonos. De no ser así, se ahondarán las discrepancias y crecerá el ya alarmante derramamiento de sangre.

## ARAUCA

Entre los miembros de la familia lingüística guahíba, los hitnus quizás han sido los más aislados. El Estado les otorgó la reserva macaguane de San José del Lipa, donde combinan la horticultura itinerante con la caza, la pesca y la recolección. Si no han sido aniquilados, es posible que hoy vivan en un infierno. Desde el decenio de 1970, sus selvas eran invadidas con consecuencias devastadoras no sólo para ellos, sino para los llaneros tradicionales y sus hatos comunales de las sabanas. Una vez terminado el oleoducto de Caño Limón, no sólo muchos trabajadores permanecieron allá, sino que el bombeo de crudo se convirtió en imán de colonos. Sus sierras mecánicas, con las ametralladoras del Ejército de Liberación Nacional, formaron un coro cuyo poder aniquilador ni siquiera han logrado verificar los antropólogos que habían trabajado con los

hitnus ni los funcionarios de la Organización Nacional de Indígenas Colombianos o del INCORA o de la División de Asuntos Indígenas. Simplemente, los vahos de terror impiden tan solo imaginar una expedición al Airico de Macaguane.

## VICHADA

TRIPLOVIA (Tierra Resguardo Indígena Propiedad Legal Organización Vichada Aiwa Atawa), ORICEVI (Organización Resguardo Indígena Centro Vichada) y ORIST (Organización Indígena Resguardo Sicuani del Tuparro) forman parte del conjunto de acrónimos inventado para demarcar la territorialidad que, después de muchos años de lucha, el Estado les otorgó a los indígenas sicuanis de los llanos del curso medio del río Vichada. Añadidos a los resguardos del Caño Cavasi y San Luis del Tomo, constituyen una vasta comarca que, por formar parte del escudo guayanés, es uno de los lugares más antiguos del planeta. Su infertilidad ha disuadido la colonización ganadera. Sin embargo, las bonanzas coqueras sí han aumentado el flujo de “vegueros”, pequeños colonos de origen campesino que practican la tala masiva dentro de los únicos bajos fértiles de la región: los bosques de galería.

El deterioro irreparable que la colonización les causa a estos ámbitos frágiles tiene serias consecuencias para los indios. Primero que todo, ven menguada la fauna y por lo tanto el producto de sus actividades de caza y pesca. En segundo lugar, deben caminar mucho para encontrar lugares aptos para abrir sus conucos.

Por presiones y por la consecuente urgencia de ejercer dominio sobre sus tierras, los sicuanis han transformado su organización social flexible por una más rígida basada en cabildos. La misión montfortiana ha contribuido en este proceso, dando reverso así a la tendencia desculturadora que había caracterizado sus actividades desde el decenio de 1950.

La fortaleza que con rapidez han adquirido los cabildos determina el frágil equilibrio alcanzado hoy por hoy. Al parecer, la presencia de las FARC en la región ayuda a limar asperezas entre los que llegan y la población nativa. Empero, otra bonanza coquera, o si llegara a alcanzarse un nivel de exploración petrolera similar al del Meta, aumentaría el aflujo de colonos y con él las dificultades para impedir la invasión y el deterioro de los resguardos. ¿Cómo se portaría la guerrilla ante esta situación? La pregunta surge si se considera, primero, que en zonas de colonización los grupos insurgentes excepcionalmente han tornado la bandera de la indianidad. Segundo, la insistencia de los colonos en que a los indios el Estado les da demasiada tierra, y que éstos ni le “hacen mejoras” (es decir, ni le talan sus bosques), ni la cercan, ni la ocupan permanentemente. A partir de un reconocimiento de las limitaciones del ámbito geográfico, como de las bondades de los sistemas de explotación practicados por los indígenas, el apoyo estatal a los nuevos cabildos ciertamente impedirá el crecimiento de las fricciones interétnicas y su consecuente violencia.

## GUAVIARE

Pese a que las selvas que circundan la Serranía de la Macarena forman su territorio ancestral, y a que reservas como la de Barrancón colindan con San José del Guaviare, los trabajos más recientes sobre la colonización de esa región no hablan ni de guayaberos ni

de macús. Los nombres de estas etnias ni las de los tucanos asentados en la reserva llamada Venezuela tampoco aparecen en los informes de prensa sobre multitudinarias marchas campesinas a San José del Guaviare o sobre la forma como quedan integrados los consejos regionales de rehabilitación. Como ha sucedido con otros indígenas, su invisibilidad en las letras de imprenta equivale a borrarlos de la conciencia y, por lo tanto, a contribuir a su aniquilamiento físico. Se impone esclarecer el destino de un conjunto de sociedades de selva tropical atrapado entre dos fuegos: el de la economía subterránea de los exportadores de coca, que dispara para no pagar salarios, y el del VII frente de las FARC.

## ALTO Y MEDIO PUTUMAYO

Impulsada a principios de siglo por los misioneros capuchinos en el valle de Sibundoy, como medio de “mejorar la raza” de camzás e inganos, la colonización andina de la región comprendida entre el alto y medio Putumayo y el alto Caquetá tornó vuelo con las explotaciones petroleras del río Orito. Los sionas, de la familia tucano occidental, moradores originales de la región, no sólo fueron empujados de sus tierras, sino sometidos a la desculturación. Este último proceso, como en otras regiones, ha sido avivado por el cultivo comercial de la coca y la presencia guerrillera del M-19 y de las FARC.

Los cofanes, vecinos de los sionas, han perdido amplias porciones de sus reservas a manos de asociaciones de usuarios campesinos. Estas últimas alegan estar en su derecho por tratarse de indios ecuatorianos. Con argumentos análogos, la policía justifica su comportamiento frente a los comerciantes inganos, quienes muchas veces no pueden ejercer su oficio normalmente. La raíz de los problemas tanto de cofanes como de inganos está en que los acuerdos internacionales sobre límites pasan por alto la territorialidad indígena, definiendo hitos fronterizos arbitrarios, con grave perjuicio para varias comunidades, que no sólo se ven enfrentadas a problemas de nacionalidad, sino que jurisdiccionalmente se les divide.

## ALTO CAQUETA

En 1985, la Caja Agraria ganó un viejo pleito, convirtiéndose en propietaria del predio Putumayo, conformado por las antiguas posesiones de la Casa Arana. Se trata de casi seis millones de hectáreas que cubren buena parte de la margen derecha del río Caquetá, en la intendencia del Putumayo y la comisaría del Amazonas. Sin consultar con el CRIMA (Consejo Regional Indígena del Amazonas), ni con otras organizaciones, durante el gobierno del presidente Belisario Betancur, la dirección de la Caja ideó un ambicioso proyecto de colonización alrededor de La Chorrera, en el corazón del territorio ancestral del pueblo de lengua huitota. El aplazamiento de este programa por parte del nuevo gobierno creó la ilusión de que el Estado no sólo reconocería las reservas indígenas de La Chorrera y Nanuya, sino que quizás transformaría en resguardos las del Aduche, Los Monos, Monochoa y Güemani.

La quimera se desmoronó al conocerse que, para iniciar estos trámites, la Caja requería que el INCORA le comprara el predio con un costo cercano a los mil millones de pesos. Además de este factor, las implicaciones legales de la operación podrían impedir la constitución de los resguardos y facilitar el exterminio de andoques, boras, muinanes,

muruis y nanuyas. Después de haber sido diezmadas por la cauchería, casi todas estas etnias han iniciado un ejemplar proceso de reconstitución sociocultural y política que el Estado debe fomentar.

## ZONAS DE CONFLICTO ENTRE ECONOMÍAS MODERNAS Y TRADICIONALES

Eduardo Galeano define el *ninguneo* como el proceso mediante el cual, para afianzarse, en vez de sumar, los dominadores restan los atributos de los dominados. Así como los colonos campesinos ningunean a los indios, después que el Estado los ha ninguneado a ambos, cuando grupos sociales con economías distintas se enfrentan, los portadores de la más moderna tienden ningunear a los portadores de la menos moderna. Se explica de este modo que esta sección incluya conflictos tan disímiles como los que las transnacionales del carbón y el petróleo les han ocasionado a los indígenas o los que las haciendas ganaderas extensivas les causan a los campesinos.

## SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA

En San Andrés y Providencia descuellan culturas de clara filiación caribeña. El idioma tiene una base procedente del África occidental y está lexificado en inglés. Al igual que el palenquero, se trata de una verdadera reliquia lingüística, despreciada por la sociedad dominante mediante el calificativo de "dialecto".

Debido a la situación estratégica del archipiélago, el gobierno de Rojas Pinilla comenzó a integrarlo creando el puerto libre. Desde entonces, se inició un proceso desculturador que, de no detenerse, culminará en el etnocidio, especialmente si Nicaragua insiste en su reclamo territorial. Con la llegada de los comerciantes antioqueños, se impusieron patrones de discriminación sociorracial que no sólo convirtieron a los isleños en ciudadanos de segunda clase, sino que les plantearon su colombianización en términos del abandono del protestantismo y del idioma sanandresano, así como de la adopción del sistema político clientelar, en reemplazo de las formas abiertas y democráticas que los habían regido.

Por su parte, la creciente afluencia de turistas ha significado un severo deterioro ambiental que afecta actividades tradicionales como la pesca y la agricultura de los habitantes autóctonos de Providencia. Adicionalmente, cámaras y empresarios de televisión comienzan a estereotipar la cultura del archipiélago en términos de peinados "afros", *reggae* y casas de colores brillantes. Ante esta óptica multidimensional de la proyección pública y de los problemas anotados, los isleños indudablemente han reaccionado mediante organizaciones locales. Del apoyo que el Estado les brinde dependerá el que se detenga el aniquilamiento cultural.

## LA GUAJIRA

Descendientes de cultivadores arawak de la selva tropical, los guayús han demolido los intentos de los blancos (*alijunas*) para integrarlos. Defensores empecinados de su autonomía, varias veces han cambiado su modo de producción con tal de ser libres.

Suman por lo menos cien mil; pastores en su mayoría, están organizados en clanes matrilineales. No obstante su tenacidad, hoy por hoy la explotación de los yacimientos carboníferos de El Cerrejón acarrea cambios cuya drasticidad compromete el futuro del pueblo guayú.

La primera humillación fue encontrarse con que las cercas tendidas por las empresas del carbón les impedían recorrer la totalidad de su territorio. La segunda, verlo menguado. Por la presencia de la Exxon representada en Intercor, el Gobierno decidió otorgarles un resguardo a los guajiros. Si lo hubiera delimitado considerando la extensión sobre la cual los indios con sus ganados han ejercido dominio comunal, necesariamente hubiera tenido que incluir la totalidad de la península. Los funcionarios, sin embargo, no escucharon las voces de Yanama, la organización que impulsa el etnodesarrollo en esa región, y se reservaron una franja costera para que el Estado fomentara el turismo. Así, en el Cabo de la Vela iniciaron la construcción de cabañas vacacional es, que los indios dismantelarían porque violaban la sacralidad de un refugio para las almas de sus antepasados. En otros lugares, obstruyeron el acceso acostumbrado de los indígenas a playas bañadas con aguas ricas en moluscos y peces.

Por su parte, en la baja Guajira, para extraer el carbón, las cuchillas de los bulldóceres de las compañías contratadas por Carbocol e Intercor comenzaron a remover amplias zonas agrícolas. Imposibilitadas para abastecerse localmente, las empresas tienen que importar alimentos a precios inverosímiles para la región. Para defenderse del efecto doble de la inflación y la escasez de comida, mestizos e indios de la región empezaron a permanecer un período del año en la vertiente suroriental de la Sierra Nevada de Santa Marta. Allí cultivaron productos de subsistencia, hasta que los defoliantes contra la marihuana esterilizaron parte de esas tierras. La congestión sobre las restantes aumentó los choques con los colonos e indios de la región y amenaza desertificar las laderas. Muchos urgen una salida que aumentaría la precariedad de la situación de la gente de la baja Guajira: sanear los resguardos cogui y arauaco.

Atraída por el volumen de embarques desde aeropuertos clandestinos y bahías seguras, la represión de la policía antinarcóticos completa el panorama de violencia contra los guayús. El sabotaje de las carreteras y del ferrocarril a Portete; los ataques a vehículos de las compañías del carbón y los choques con la policía son muestra de la capacidad indígena para reactivar la combatividad que desde la época del dominio colonial español les garantizó su preponderancia regional. Pero las armas oficiales se han vuelto más mortíferas, y así confrontaciones adicionales podrían significar el aniquilamiento de los guajiros. Para evitarlo, el Estado debe responder creativamente, y con sinceridad escuchar las exigencias que reiteradamente los indios le han formulado por conducto de su organización Yanama.

## URABÁ

El noroeste del departamento de Antioquia escenifica una de las convivencias más sangrientas del país: empresas capitalistas cultivadoras y exportadoras de banano, grandes hatos de ganadería extensiva y comunidades campesinas que surten de alimentos y mano de obra a las anteriores. Como reacción ante este proceso de desarrollo regional distorsionado, buen número de indígenas cunas y emberaes emigraron a Panamá, donde

su cultura ha sido respetada y sus derechos políticos reconocidos mediante la aceptación de representantes indígenas en los cuerpos legislativos del más alto nivel.

En contraste, denuncias presentadas ante el V Foro por los Derechos Humanos indican que el Estado colombiano no ha dado respuesta a las peticiones para el reconocimiento de resguardos zenúes en Necoclí, emberaes en Dabeiba, Mutatá, Chigorodó y Frontino, chamíes en Valparaíso y Bolívar, y cunas en Arquía. Además, tampoco ha respondido a los requerimientos para que se defiendan las vidas de los adalides indígenas que adelantan el proceso de fortalecimiento étnico.

## LLANURA CARIBE

Durante el decenio de 1960, al expandirse, las haciendas ganaderas expulsaron a treinta mil familias, a las cuales los terratenientes les habían alquilado tierra para cultivar sus alimentos, como contraprestación por la tala de bosques y los sembradíos de pasto. Nutrida con el descontento de los desplazados, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos se vigorizó.

Entre las formas de insurgencia que servían de paradigma al movimiento campesino de la costa, vale destacar, en primer término, la insurrección palenquera, que iniciaron en el siglo XVII, en Cartagena, esclavos negros de origen africano, que para fortalecer sus vínculos políticos y lanzarse a la formación de entidades autónomas se valieron de los cabildos que los españoles les permitieron constituir. Ya en el siglo XX, la rebeldía palenquera hizo posible enfrentar la ampliación del latifundio ganadero sobre predios cuyas escrituras jamás habían sido tramitadas por sus ocupantes.

En segundo lugar, hay que hacer resaltar las antiguas luchas de taironas, chimilas, malibúes y demás sociedades indígenas que se opusieron a la encomienda. En el decenio de 1960, resurgió esta tradición. Los descendientes de los zenúes se empeñaron en reconstituir el resguardo de San Andrés de Sotavento, cuyo desmembramiento se había iniciado a finales del siglo XIX.

Guiados por prioridades definidas en China, los adalides del Partido Comunista Colombiano (Marxista-Leninista) y del Ejército Popular de Liberación, consideraron que tenían la responsabilidad de transformar este movimiento de “comunistas silvestres” en lo que para ellos eran “formas superiores de lucha”. Las particularidades de la insurgencia india y negra convencieron a los revolucionarios de que se hallaban frente a un fenómeno dizque de atraso, y en 1980 optaron por dejarlo de lado.

Pese a la manipulación mencionada y a los capitanes asesinados en 1975, 1984 Y 1986, los zenúes no han bajado la guardia. Con los títulos del resguardo celosamente conservados ya han relegitimado el dominio sobre las seis mil hectáreas que tuvieron que invadir. La lentitud del INCORA para devolverles las 77.000 hectáreas restantes impacienta a una comunidad que, por añadidura ha sido parcialmente militarizada por “la infantería de marina acantonada en Coveñas” (denuncia de ONIC —Organización Nacional de Indígenas Colombianos—, ante el V Foro por los Derechos Humanos). Una salida no violenta a esta encrucijada impone, ciertamente, tanto el rápido saneamiento del resguardo como la desmilitarización del mismo.

## ENCLAVES, INDIOS Y NEGROS EN EL LITORAL PACIFICO

El Estado considera vacías casi todas las selvas súper húmedas del litoral Pacífico. Son pocos los negros a quienes les ha escriturado sus parcelas, o les ha concedido derechos sobre las minas reclamadas como propias por los antepasados cimarrones o libertos que comenzaron a explotarlas. Pese a que combinan la agricultura con la extracción del oro, los negros logran muy bajos ingresos. De ahí que se conviertan en fuente abundante y barata de mano de obra para las compañías madereras y mineras que sí obtienen con facilidad la concesión estatal.

En lo físico y lo socio-histórico, este tablado de empresas multinacionales es altamente impredecible. Sistemáticamente, terremotos y maremotos sacuden la franja aluvial que se extiende al sur del cabo Corrientes. Lo usual es que playas y poblaciones completas sean totalmente arrasadas. Sin embargo, la fuente de mayor inestabilidad es la economía de enclave que ha dominado a la región. Los auges y caídas en la demanda internacional de oro, langostinos o maderas pueden ocasionar mayores traumatismos que los movimientos telúricos.

Para enfrentar un medio que cambia constantemente, los negros han tendido extensas redes sociales que permiten una amplia movilidad geográfica. En cambio, los indios emberaes y noanamaes han optado por refugiarse en los cursos altos de los múltiples ríos que surcan la región. El aislamiento, sin embargo, no es garantía de mayor seguridad, como lo atestiguan los emberá-catíos del alto Andágueda.

En 1979, recibieron del Estado un resguardo que incluía yacimientos auríferos. Legitimada la parcialidad, los terratenientes que habían explotado la mina perdieron sus derechos. Poco después, el 23 de septiembre de 1980, la fuerza pública penetró en el resguardo, más no para defenderlo, sino para dar de baja a tres indígenas.

Sus muertes aún permanecen en la impunidad, pese a las promesas que el Ministerio de Gobierno le formulara al gobernador del cabildo en el sentido de adelantar una investigación exhaustiva de los hechos.

Con todo y la agresión de que fueran objeto, apoyados por algunos mestizos del área estos catíos se organizaron para iniciar una explotación aurífera comunitaria. Empero, los mineros originales no dieron su brazo a torcer; fraccionaron la organización comunitaria y, según parece, a una parte de sus miembros les ofrecieron armas y entrenamiento militar. Desde enero de 1987, azuzados por los “blancos”, los conflictos armados entre las facciones indias han aumentado en frecuencia e intensidad.

En vista de las crecientes tensiones, el gobierno departamental solicitó la intervención de la fuerza pública. Pese a las voces de alarma de la OREWA (Organización Regional Indígena Emberá Waunana), las fuerzas armadas han penetrado en el resguardo y atacado a los indios por ser supuestamente “subversivos”. Sin llevar a cabo averiguación alguna que califique el punto de vista de los indígenas, para el ejército los simples rumores han sido suficientes para identificar a quienes presuntamente están contra la Constitución. Las bajas indias pasan de treinta, incluyendo los quince caídos en la masacre de Chuigo. Ocurrió el 24 de marzo de 1987, cuando cuarenta soldados de la VIII

brigada entraron a la comunidad acusando a los indios de ser guerrilleros (denuncias de ONIC y OREWA ante el V Foro por los Derechos Humanos). Resulta, pues, imperativo que el Estado asuma la obligación de defender la parcialidad creada por él mismo. De no iniciarse una labor efectiva en favor de los catíos, el Gobierno será señalado como cómplice pasivo de su exterminio.

Los negros también se han ganado el apelativo de “subversivos” por impulsar nuevas organizaciones. En Tumaco la ANPAC (Asociación Nacional de Pescadores Artesanales de Colombia) se convirtió en paradigma para quienes tenían que luchar por derechos laborales violados por transnacionales pesqueras, mineras y madereras declaradas en quiebra. También para un fuerte movimiento cívico, cuyos adalides como algunos de la ANPAC, fueron tildados de subversivos y mortificados por las autoridades militares del puerto.

Por no haber titulado sus fincas, un elevado número de negros se halla en la situación vulnerable de “colonos en tierras baldías”. Son agricultores que, al no poder demostrar la posesión, son desplazados por intermediarios que adquieren tierra para atraer poderosos inversionistas hacia una nueva industria: la acuicultura de langostinos. Como consecuencia de la especulación desatada, los campesinos han tenido que unirse al proletariado de los tugurios urbanos y renunciar a su autonomía. Es posible que este cúmulo de presiones explique la intensidad de la violencia en las familias y en los barrios de Tumaco.

## ZONA PLANA DEL NORTE DEL CAUCA

Caracterizada por una liturgia de procesiones y adoraciones por caminos y veredas, manifestación de una forma de catolicismo moldeado por el legado africano y por la historia de esclavitud, la cultura de la zona plana del norte del Cauca también acusa gran énfasis en la familia matrilineal extendida y en los grupos de edad. En su forma menos quebrantada, está representada por los miembros de un enclave de pequeños propietarios cuyos orígenes se remontan a los de las haciendas esclavistas. Dentro de ellas, los negros cimarrones formaron palenques y los esclavos abrieron chagras que manejaron comunalmente. Una vez abolida la esclavitud, se consolidaron sobre algunas de esas tierras, gracias a su propia tenacidad y a que los terratenientes conservadores habían tenido que abandonar la región por la situación política. A partir del decenio de 1890, son víctimas de asedios periódicos, muchas veces violentos, impulsados por empresas cultivadoras de caña o soya para ampliar sus dominios.

Momentáneamente, la descampesinación de este enclave se ha detenido a causa de factores externos, como la situación de las exportaciones del azúcar; e internos, como el afianzamiento de una relación simbiótica entre campesinos y agroindustria. Estos suministran trabajo y una infraestructura que si aquella tuviera que construir, para sostener un proletariado de “tiempo completo”, tendría que incurrir en inversiones gigantescas. Por su parte, las grandes plantaciones son fuente de un ingreso que les permite a los campesinos mantener funcionando sus “fincurrias” de café y cacao o sus “sembraderos de movibles” como la soya.

Muchos, entre quienes pierden su tierra, tienen que irse a vivir a los pueblos y entrar a formar parte del proletariado rural de esa zona. Paralelo a la expansión azucarera, ha ocurrido un rápido incremento de población. La escasez de vivienda, así como la lentitud

para crear oportunidades, han forzado a la gente a invadir terrenos cultivados con caña, lo que ha traído enfrentamientos violentos.

Los ingenios de la región ofrecen condiciones laborales poco ventajosas. Los subcontratos y el propio enclave campesino facilitan la violación impune del código sustantivo del trabajo, especialmente en lo que toca a la formación de sindicatos. Ahogadas las expresiones grupales de descontento, la zona es un polvorín. Conscientes de ello, en vez de actuar con justicia, los empresarios tienden a la intransigencia, que no pocas veces respaldan llamando al ejército nacional.

## ORINOQUIA

Los 15.000 hablantes de guahíbo (sicuanis, cuibas, hitnus y guayaberos) que ocupan los Llanos sobrevivieron a la esclavitud gracias a su ágil movilidad. Llegado el siglo XX, comenzaron a ser víctimas de “cuibiadas” y “guahibiadas” para expandir la ganadería extensiva. Como reacción ante esos asesinatos y la violencia, muchos sicuanis huyeron del Meta medio a Venezuela. Regresaron a finales de los años cincuenta para enfrentar, con los que se habían quedado aquí, una nueva invasión, la de los “vegueros”. En 1965, estos colonos y los ganaderos, interesados en posibles riquezas petrolíferas de las tierras indias, denunciaron a los indígenas como subversivos. Sin tardanza apareció el ejército nacional. Torturados y diezmados a bala, los sicuanis huyeron de San Rafael de Planas, después que el Parlamento fallara en favor de sus agresores. Pasarían diez años antes que esos guahíbos se recuperaran.

En la actualidad han optado por plantarse, lo cual es posible debido a que el Estado les otorgó el resguardo de Unuma en Planas, y otros como los de Corocito y Yopalito, cerca de Puerto Gaitán. Para controlarlos mejor, los sicuanis del Meta han tenido que organizarse en cabildos y adicionar prácticas ganaderas a esa existencia tradicional que combina la agricultura itinerante de tumba y quema en los bosques de galería, con la pesca, la caza y la recolección en las sabanas. Sin embargo, con las mejoras en las vías, la presión de colonos y empresas ganaderas es incesante.

Otro contingente de sicuanis que retornara de Venezuela, en donde se había refugiado de la violencia, se estableció en Casanare. Allí entró en contacto con amorúas y cuibas que prácticamente estaban en pie de guerra contra los “blancos”. Estos últimos se habían afincado allí con apoyo militar. Para las fuerzas armadas, pacificación y bala eran tan sinónimos, que en Weitomara (pueblo de verano, Vuelta Mala), desde una lancha artillada, ametrallaron a un grupo de cuibas acampados a orillas del río Casanare.

A partir de 1965, ganaderos e indios negociaron hasta llegar a practicar formas relativamente armónicas de compartir el territorio. El posterior otorgamiento del resguardo del Caño Mochuelo (90.000 hectáreas) fortaleció la posición de los indios. El aislamiento de la región ha limitado las invasiones. Sin embargo, como fue denunciado ante el V Foro de Derechos Humanos, se han presentado invasores que, no contentos con violar los derechos indígenas, los han acusado de subversivos ante el ejército.

A este panorama potencialmente explosivo, se suma la presión misionera para integrar a los indios. Los del Instituto Lingüístico de Verano tienen en mente el modelo del “cowboy

criollo” y por ello han impulsado la ganadería entre sus adeptos. Las lauritas de Antioquia aseguran respetar la identidad india, pero promueven el deporte, los restaurantes escolares y otras tácticas sedentarizantes. Los indios reaccionan estableciendo lazos de compadrazgo y vínculos laborales con empresarios distantes, no sólo para mantenerse de un lado para otro, sino para consolidar el lugar conquistado dentro de la región.

## CAUCA INDIO

El enclave indígena más numeroso y fuerte del país está localizado en el departamento del Cauca. Como escenifica casi todos los conflictos interétnicos enumerados hasta ahora, esta sección se enfoca independientemente. Dentro de él, las etnias más representativas son las de los guambianos y los paeces, con 10.000 y 100.000 almas, respectivamente. La primera es una sociedad nucleada, con centro en el resguardo de Guambia e idioma posiblemente de familia chibcha. Los paeces, por su parte, están asentados principalmente en Tierradentro, viven más dispersos y tienen un idioma no clasificado en familia alguna.

La resistencia de ambas etnias a la conquista es legendaria. Terminó en el siglo XVII cuando Juan Tama aceptó el régimen de resguardos y cabildos, que sus descendientes voltearían en contra de la dominación ibérica. De ahí en adelante, complementadas con las mingas, las dos instituciones han encarnado la etnicidad caucana, conforme puede apreciarse en las plataformas que guiaron las ruchas de Manuel Quintín Lame y José Gonzalo Sánchez durante los decenios del veinte al cuarenta, así como el programa que en 1971 le dio vida al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC):

1. Recuperación de las tierras de resguardo.
2. Ampliación de los resguardos.
3. Fortalecimiento de los cabildos indígenas.
4. Eliminación del terraje.
5. Divulgación de las leyes indígenas y exigencia de su cumplimiento.
6. Defensa de la historia, lengua y costumbres indígenas.
7. Formación de profesores para educar a los indígenas de acuerdo con su situación y su lengua.

Durante los diez años siguientes el CRIC lograría recuperar más de treinta mil hectáreas, poner en marcha programas de tiendas y empresas comunitarias e impulsar el periódico Unidad Indígena para integrar a las comunidades de todo el país. Indudablemente esta tarea contribuyó a que en 1980 se creara la Organización Nacional de Indígenas Colombianos (ONIC).

Pero los “blancos” del Cauca siempre habían considerado a los indios como “raza indolente, rutinaria y desprovista de iniciativas” (palabras del maestro Guillermo Valencia). Y ante la insolencia de organizarse para exigir derechos, no se hizo esperar la represión de los “pájaros”. A partir de 1974, las bajas indígenas, aumentaron ostensiblemente hasta llegar al tope durante el gobierno de Turbay Ayala, cuando el Estatuto de Seguridad y el Proyecto de Estatuto Indígena elevaron la violencia estatal a niveles que no se conocían.

El respiro sobrevino con la visita del Presidente Belisario Betancur a Silvia, donde se reunió con el cabildo de Guambía y los gobernadores indígenas del suroeste, que asumieron la representación de aquellos cabildos no afiliados al CRIC. Este gesto contribuyó a frenar las actividades de los “pájaros”. El resto le cupo al pacto suscrito entre el CRIC y Fedegan para acelerar la compra de las haciendas recuperadas mediante los 65 millones de pesos asignados para tal propósito por la Ley 81 de 1981. Empero,

[...] 45 millones fueron liquidados en el fondo de sustentación y \$1.500.000 redimidos por sorteo. El resto —y allí está la aberración— fue transferido al IFI, con el fin de pagar una deuda que tenía el INCORA con el organismo [...] En vez de destinarse a ayudar a los indígenas (como lo había dispuesto la ley), los dineros se dedicaron a pagos entre institutos estatales [...] (María Teresa Herrán, *El Espectador*, 11 de noviembre de 1984).

Dieciocho meses después de la visita presidencial, la inactividad gubernamental despejó los temores de la clase dirigente. Como respuesta al resurgimiento de la represión, los frentes de las FARC arreciaron sus acciones, y el M-19 se instaló en las montañas caucanas, aspirando a convertirlas en base para una operación nacional de gran magnitud. En adición, aparecieron los frentes Ricardo Franco y Manuel Quintín Lame, este último para la autodefensa indígena. Hoy, insurgencia y contrainsurgencia amenazan a la población con un interminable contrapunteo satánico. Las organizaciones indígenas acusan a las fuerzas armadas de cometer mensualmente decenas de atropellos, incluyendo el asesinato, la tortura, el robo o la destrucción de enseres y cosechas (CRIC, 1987; gobernadores indígenas en marcha, 1986). También denuncian la intransigencia guerrillera hecha realidad en el genocidio de Tacueyó y en el asesinato de veinte indígenas de Tigres y Munchique (*ibíd.*); las alianzas con terratenientes en reciprocidad por las donaciones otorgadas, y el sistema de justicia contra abigeos que resulta castigando a opositores políticos (*ibíd.*).

Sumado a las balaceras, el reclutamiento forzoso, que por igual practican ejército y guerrilla, comienza a tener efectos sobre la estabilidad demográfica. Jambaló, por ejemplo, figura entre las comunidades cuyo déficit de jóvenes de uno y otro sexo compromete el trabajo agrícola y la reproducción vegetativa de la población.

Desde el ángulo social y político, ante la militarización generalizada, los cabildos se encuentran constreñidos para sesionar, y por lo tanto para velar por la integridad de las parcialidades. Y cuando lo hacen, se arriesgan a ser perseguidos. Considerando que la democracia representativa no es necesariamente válida para estas comunidades; que dentro de ellas es tradicional que la calidad de la representación crezca con el número de representantes y que las decisiones no se alcanzan por voto sino por consenso, después de largas discusiones, se deduce que la presencia de tropas inhibe la realización de las asambleas inherentes al normal funcionamiento de estas comunidades. Y los participantes en mingas, animados por el mambeo, pueden ser castigados tanto por congregarse como por consumir coca.

En este orden de ideas, ¿cómo imaginar un aparato estatal ágil y creativo, capaz de alcanzar la paz en el Cauca?, ¿cómo garantizar que la participación de los indígenas dentro de los consejos de rehabilitación tenga efectos en la planeación y ejecución de programas?

## CONCLUSIONES

Dentro de este panorama de confrontación étnica, en las primeras regiones se escenifica la fase inicial de una política para defender el latifundio: negarles los derechos a los pobladores originales, para impulsar la colonización de sus selvas y sabanas tropicales. En las segundas, ocurre el siguiente estímulo a la violencia transhumante: los hatos extensivos crecen a costa de las tierras "mejoradas" por campesinos, después de haber talado los bosques y sembrado pastos. El tercer peldaño se alcanza y en ámbitos sobre los cuales no versa el presente capítulo: los tugurios urbanos que reciben a aquellos colonos y campesinos a quienes se les han agotado las posibilidades de movimiento en el espacio rural. Ellos y sus hijos, portadores de culturas aptas para la supervivencia en los campos, engruesan las filas del desempleo, materia prima para las escuelas de sicarios y otras formas de criminalidad organizada. Con relativa facilidad, entonces, se concluye que la violencia contra las minorías étnicas del país, y los efectos de ésta sobre otras formas de violencia, tenderían a desaparecer si se pusiera en marcha una política agraria que no siguiera sacándole el quite a la redistribución del latifundio ni continuara fomentando su consolidación en zonas de frontera interna.

## RECOMENDACIONES

1. El Estado colombiano deberá reconocer que la nación a la cual sirve es multiétnica. Este cambio de posición permitirá, por una parte, justificar la definición de estatutos especiales frente a las leyes de carácter general, de aplicación universal; y por otra, abandonar los marcos de discriminación sociorracial que permiten negar los derechos de los indígenas sobre sus territorios, con base en el falso argumento de que se trata de salvajes.
2. Mediante los sistemas de educación y de comunicación de masas, impulsar la creación de una conciencia nacional sobre la existencia de minorías étnicas, representadas por grupos indios y negros.
3. Impulsar diagnósticos sobre prácticas y patrones de discriminación sociorracial, sean éstos ocultos o explícitos, nacionales o regionales, prestando particular atención a la legislación, a los programas curriculares y a los textos para la educación primaria y secundaria; a los artículos y editoriales de prensa; a los seriales, noticieros y programas de opinión difundidos por radio y televisión.
4. Por iniciativa del Ministerio de Gobierno, perfeccionar la legislación que rige los destinos de las minorías étnicas. Para ello, deberán llevarse a cabo investigaciones y consultas con todas las entidades que representan a las minorías étnicas. (Véase anexo 2, *Bases de una nueva legislación de minorías*).
5. Formular una nueva política agraria que por fin acometa la redistribución del latifundio de las regiones centrales y de la costa Caribe. Es imperativo poner término a una estrategia de expandir fronteras que no solo se ha fundamentado en la violencia, sino que la ha agravado, en especial durante los últimos cuarenta años, y que consiste en lanzar colonos andinos hacia territorios de selva y bosques de galería de la sabana tropical, los cuales tan solo son baldíos dentro de la ficción jurídica, pero que en realidad les pertenecen a minorías étnicas. Tal política agraria debe incluir la reubicación racional de las familias de colonos que tuvieron que desalojar los resguardos indígenas y demás propiedades invadidas por ellos.
6. Ampliar el Plan Nacional de Rehabilitación a los escenarios de fricción interétnica, cuidándose de que éste no sólo respete la autonomía de cabildos y demás formas autóctonas de gobierno, sino que se abstenga de realizar proyectos que no hayan sido consultados con esas instituciones.
7. Reevaluar aquellos programas sobre tenencia y uso de tierras selváticas o de vegas llaneras que, impulsados o no por el Plan Nacional de Rehabilitación, se basen en el monocultivo de pastos o de productos alimenticios y comerciales, así como en la ocupación permanente del territorio. Ello no solamente porque puedan violentar la territorialidad indígena, sino por sus efectos deletéreos sobre ecosistemas que por su fragilidad son irremplazables.
8. Impulsar programas de educación bilingüe y bicultural que, bajo control y supervisión de cabildos y demás organizaciones representativas de las minorías étnicas, promuevan la autonomía sociopolítica y la pluralidad cultural y religiosa.
9. Dar por terminados los convenios entre el Gobierno, el Instituto Lingüístico de Verano y otras entidades dedicadas al proselitismo religioso, por cuanto ha sido demostrado que sus prácticas y prédicas violan el derecho a una personalidad étnica y porque realizan actividades que atentan contra la soberanía nacional. (Ver anexo 2, *Bases para una nueva legislación de minorías étnicas*).

10. Mediante el diálogo, propender para que tanto los insurrectos armados como el ejército nacional evacúen regiones como el Cauca indio y la Sierra Nevada de Santa Marta, donde las agresiones continuadas ponen en peligro la propia reproducción física de las etnias.
11. Investir a los cabildos y demás entidades de gobierno propias de las minorías étnicas de facultades especiales para ejercer la vigilancia de tales planes de desmilitarización.
12. Agilizar la representación de minorías étnicas en los consejos regionales de rehabilitación.

## VIOLENCIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Vieja es en el mundo la polémica sobre la responsabilidad que compete a los medios de comunicación en la generación de ambientes de violencia. La verdad es que, si bien en el presente no hay aún acuerdo sobre la medida exacta de esta responsabilidad, sí lo hay en el sentido de señalarles un alto grado de influencia en la exacerbación o en la morigeración de los ánimos en situaciones de pugnacidad. En lo que al país respecta, quizás no haya fenómeno más apropiado para calibrar el comportamiento de los medios de comunicación frente al desangre nacional, como el desencadenado por la política de paz del gobierno anterior, a partir de 1982.

El diálogo con la guerrilla fue el *Leitmotiv* de toda la gestión presidencial de Belisario Betancur. Todos los resortes espirituales y materiales de la sociedad tuvieron que ver con este proceso pacificador que pretendía poner fin a tres decenios de lucha armada, protagonizada por fuerzas que habían optado por ésta como medio principal para lograr un cambio de sistema político, social y económico en Colombia. Nunca antes el país entero había escuchado y leído de manera tan sistemática y generalizada la palabra paz, repetida y dibujada durante tanto tiempo por tantas y tan disímiles gentes.

De la misma manera, y desde hacía muchos años, la prensa no había tenido un compromiso tan radical en sus manos, ya que si al Gobierno le correspondía el desarme institucional y legal, y a los militares y a la guerrilla el desarme físico, a la prensa le atañía el desarme moral y mental.

*En lo referente al desarme de los espíritus como deber primordial de la prensa, en el momento señalado, consideramos que su contribución no siempre se vio alínderada en el costado de los defensores del proceso.*

Sin embargo, a fin de fundamentar una afirmación como la anterior, es necesario enfocar el análisis hacia por lo menos tres sectores relacionados con la prensa, considerada en sentido general: el de los medios de comunicación, en tanto empresas privadas con intereses políticos y económicos particulares; el de los periodistas como trabajadores asalariados de esos medios; y el de las fuentes de información —en este caso, las fuerzas militares, la guerrilla y el mismo Gobierno—, en su calidad de proveedoras de la materia prima con que trabajan los dos primeros.

Naturalmente, en un análisis somero como éste y ante un panorama tan complejo como el de los medios de comunicación colombianos, resulta forzoso hacer generalizaciones que de ninguna manera descartan honrosas excepciones. Igualmente, en el señalamiento de algunas de las limitaciones del trabajo, no sobra decir que, al afirmar que la prensa no fue unánime en su decisión de impulsar el proceso de paz, se alude a los grandes periódicos del país, que son precisamente los que gozan de mayor capacidad de influencia sobre los centros de poder en la nación.

Finalmente, y antes de entrar en el análisis, es preciso indicar que, dada la importancia de los medios impresos, en especial de la prensa, su incidencia en la toma de decisiones políticas y administrativas se tratará únicamente en su relación con el proceso de paz; en tanto que los medios electrónicos, como la radio y la televisión, se verán desde una

perspectiva más amplia. Esta división responde en parte al hecho comprobado de que la prensa, aunque su difusión sea escasa (Colombia es uno de los países latinoamericanos con más bajo tiraje de periódicos por número de habitantes), ejerce significativa influencia en la toma de decisiones estatales, mientras que medios como la televisión y la radio, si bien muestran reducida capacidad para determinar las decisiones políticas, sí presentan un elevado poder socializador y generador de efectos vivenciales en su público.

## EL PERIODISMO IMPRESO

Hoy día, como en anteriores etapas de nuestra historia, frente a la violencia política la prensa colombiana ha tomado diversas posturas. *Podemos decir, dentro de este panorama, que la tendencia más visible en la dirección de los periódicos ha sido la subordinación de la democracia a la defensa del orden y de las instituciones, dentro del estrecho marco de una concepción bipartidista.* Sobre este punto podemos concluir que, en algunos casos, los intereses políticos y económicos han sido más importantes para las casas editoriales que el apoyo a la libertad de expresión y al derecho ciudadano a la información.

Por este camino no fueron extrañas las opciones tomadas en favor de la solución armada para la búsqueda de la “paz”, que indujo a muchos a ponerse del lado de la fuerza y de quienes se hacían partidarios de una victoria por la vía de las armas y no de un entendimiento nacional por medio del diálogo y la reconciliación. Así fue como, de manera explícita y directa, en los periódicos se dio cabida a editoriales y columnas de opinión que pedían mano dura, en tanto que no pocas noticias suministraban versiones oficiales de los hechos que emanaban directamente de comunicados militares que eran recogidos sin confrontación con testigos, y menos aún con la contraparte. En este sentido, el papel de los medios no fue tomarle el pulso a la opinión pública ni relacionar las ideas y los hechos con sus antecedentes y consecuencias, para ofrecer a diario un contexto de lo real, sino más bien transmitir una historia oficial con ocasionales apariciones de los voceros de la subversión pero, en suma, manteniendo el aislamiento que existía antes de iniciarse el proceso de reconciliación y apertura política.

*En los periódicos se hizo frecuente el uso de la primera plana para situar la versión oficial de los acontecimientos, dejando para páginas interiores el relato de sus corresponsales o de los testigos directos.* Este traslado de los hechos de violencia a la primera plana lo corroboró el Círculo de Periodistas de Bogotá, al registrar que entre la última semana de febrero y la primera de marzo de 1987, *El Tiempo* dedicó el 55% de las noticias de su primera página a hechos de violencia; *El Espectador* y *El País*, el 54%; *El Colombiano*, el 58%.

Simultáneamente, se hizo manifiesta la práctica de enfrentar en una misma página las noticias ligadas a los avances en el proceso de paz con aquellas emanadas de las acciones de orden público, como emboscadas, asaltos a poblaciones o ajusticiamiento de campesinos por las guerrillas, con lo cual el mensaje que recibía el lector era que se estaban traicionando las intenciones de paz. Así mismo, cada una de las fuentes de información: militares, guerrilla, Congreso, Comisión de Paz, era consultada por un periodista diferente, y las noticias así recogidas se publicaban diseminadas en el periódico, sin relacionar una con otra ya veces incurriendo en abiertas contradicciones dentro de una misma edición.

No fue extraño que muchas informaciones sobre asuntos complejos procedieran de una sola fuente, no se confrontaran o se acogieran sin verificación alguna. Claro ejemplo de ello puede ser el asalto guerrillero a la población de Miranda, el cual, a pesar de que todos citaban como fuente de la noticia a las fuerzas militares, fue atribuido por unos a las FARC, por otros al M-19 y por otros a una columna combinada del Ricardo Franco, el Quintín Lame y el M-19. Más aún: ninguno ofreció la misma cifra de víctimas en el asalto.

La prensa incurrió en una práctica frecuente en la radio y los noticieros de televisión, y por la cual ella misma los había tildado de “idiotas útiles”: abrir sus páginas al lanzamiento de consignas y retos personales, emitidos tanto por oficiales de las fuerzas armadas como por miembros de la guerrilla, con los que frecuentemente se hicieron titulares. Por esta vía también llegaron a la opinión pública impresos clandestinos en los cuales no era difícil advertir el carácter apócrifo y la intención de hacerle trampa al proceso de paz.

Pero lo más grave de todo es que, en este hábito de no confirmar ni confrontar la noticia —que aunque no generalizado tampoco es infrecuente—, se ha llegado a extremos tales, que cabe decir que el episodio final que llevó al M-19 a la ruptura de la tregua, fue una noticia de esta índole: el caso del helicóptero militar derribado en el Valle del Cauca, cuando se informó que las fuerzas guerrilleras habían masacrado a sus ocupantes, rematando a los heridos. Pasado un tiempo de haberse roto la tregua, se supo la verdad, que resultó ser muy distinta de la difundida por los medios en su momento. En este mismo sentido, podemos citar el reciente caso del oficial muerto en una emboscada en el Tolima, sobre el cual dijeron los medios que había sido secuestrado y descuartizado; para días después, sin rectificación ni autocritica alguna, informar que había perecido en combate y que su cadáver, encontrado sin más violencia que los impactos que había recibido en el asalto, aún conservaba los pertrechos y el arma de dotación. Todo este afán por magnificar la violencia guerrillera y por no confrontar la información, llegó en días pasados al extremo de informar que quince campesinos habían sido asesinados en Santander por un grupo de las FARC, cuando a la postre los muertos resultaron ser quince vacas.

En todo este proceso, el lenguaje de los medios se contaminó con la terminología castrense, haciéndose de uso común para los informes sobre orden público expresiones tales como cuadrilla de bandoleros, grupo de forajidos, toma de ciudades o poblaciones<sup>1</sup>, operativos, dados de baja, autodenominados. Con lo cual no sólo se contribuyó a elevar el tono del conflicto y a interiorizar en el ciudadano la sensación de estar viviendo en medio de un país en guerra, sino que además las acciones y los clamores por la paz parecieron a muchos, empresa de utopistas sin porvenir.

El avance de la práctica señalada ha conducido a la generalización de dos fenómenos altamente preocupantes. Por un lado, la *identificación de la izquierda y la oposición con la subversión*, con lo cual no pocas veces se ha caído en el más puro macartismo, al señalar como acto de la izquierda conspirativa cualquier empresa no inscrita dentro de los estrechos límites del bipartidismo. Con esto no sólo se reducen las posibilidades de ampliación de los espacios democráticos, sino que se generaliza la sensación de que todo acto inspirado por fuera de las agrupaciones políticas tradicionales, así sea realizado dentro de la más absoluta legalidad, no es cosa diferente del obediencia a mandatos del comunismo internacional. Y por otro lado, *al señalamiento de los grupos alzados en*

---

<sup>1</sup> Cuando lo que en estos casos se ha dado, en el estricto sentido militar, son asaltos, no tomas.

*armas, en proceso de paz o fuera de él, como autores de todos los actos de terrorismo, extorsión y secuestro cometidos en el país.* La realidad, y esto ha sido ratificado oficialmente, es que una muy alta proporción de estos delitos los cometen bandas de delincuentes. En este último caso, el fenómeno señalado puede haber servido de manto protector para las acciones de la delincuencia y en algunas oportunidades para crear un ambiente propicio para su multiplicación.

Por esta vía de magnificar el recelo contra todo aquello que emane de fuente ajena al binomio liberal-conservador, y en particular frente al proceso de paz, se han utilizado otros recursos como son la descontextualización de la noticia, la recontextualización acomodada, la titulación en contravía del texto, el ocultamiento o minimización de algunos hechos y la exageración de otros, la alteración del orden de los acontecimientos, a más de la utilización de refinadas técnicas subliminales que traicionan la buena fe de los lectores y que han erigido no pocas talanqueras a la política de paz.

En el proceso que venimos señalando, las presiones externas que violentan el criterio de los periodistas son de tal magnitud que, en una encuesta realizada por el CPB a quinientos periodistas de nueve ciudades, el 90% estuvo de acuerdo con que existían presiones que incidían en su trabajo y que éstas provenían en un 28% de la pauta publicitaria, en un 26% de los propietarios de los medios y en un 19% de sectores militares y policiales, en tanto a la opinión pública le correspondía, como fuente de presión, sólo el 0,8%. Este último dato, a más de preocupante, muestra la escasa capacidad que tiene actualmente la población para influir en la orientación de los medios.

Igualmente, como efecto de las presiones anotadas, los encuestados testimoniaron en un 78% que practicaban la autocensura. Todas estas cifras nos parecen suficientemente alarmantes como para que los directores de los medios, las agrupaciones de periodistas y la sociedad en general, tomen medidas en pro de la imparcialidad informativa y del profesionalismo periodístico, así como en favor del desenvolvimiento de los medios dentro de un espíritu nacional no banderizo que permita, inclusive, el que éstos se conviertan en eficaz mecanismo de la *verificación*.

Frente al proceso de paz y como resultado de los fenómenos señalados, podemos decir que en no pocas oportunidades la prensa se situó a espaldas de la opinión y la verdad, convirtiéndose en vehículo de intereses económicos, *políticos*, gremiales y militares, actuando en sentido inverso al del diálogo, y la constitución y la ampliación de los espacios democráticos. Sobre tal actitud, el propio Círculo de Periodistas de Bogotá, haciendo un balance de las actitudes de la prensa, consigna que “aún existe un total desequilibrio entre quienes defienden lo que queda de los acuerdos de paz y los que lo atacan”.

Finalmente y como conclusión de esta parte, queremos expresar que ni los periodistas en general ni la prensa en particular han sido unánimes en la toma de posiciones en contra del proceso que actualmente vive el país y que busca la reinstauración de la paz y la concordia nacionales. En este sentido podemos decir que si en muchos de ellos se ha hecho manifiesta una actitud opuesta a la conciliación nacional, que ha llegado hasta las páginas editoriales y que no poco daño le ha ocasionado al proceso, tampoco han sido escasas las oportunidades en que la objetividad y el profesionalismo, ocupando espacios similares, se han conjugado en la defensa de la paz.

## LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS

### LA RADIO

En un país que, como caso singular, dispone de más de cuatrocientas estaciones de radio, y en el cual la revolución del transistor convirtió a esta en el medio de mayor cubrimiento y repercusión nacional, *cabe al periodismo hablado una gran responsabilidad en el tortuoso camino que está recorriendo el proceso de paz y en la propagación e interiorización de un ambiente general de violencia.*

En lo que al proceso de reconciliación nacional respecta, podemos decir que son varios los fenómenos que han contribuido a crear ambientes o a propagar noticias que corren por la vía opuesta a la del provecho nacional. Sin embargo, aquí como en la prensa escrita y en general en todos los medios, no son pocas las excepciones que impiden hacer señalamientos unívocos que permitan poner a la radio en el anverso de la paz. Hecha esta claridad, creemos conveniente indicar algunas de las causas que han dado origen a las actitudes contrarias al proceso señalado:

No son pocos los empleados de la radio que, en su afán de ascender social, económica o políticamente en ella, hacen eco, sin verificación, a rumores y consejas, convirtiendo no pocas veces al medio en un botafuego donde los sesgos y las falsedades no escasean. Por este camino tampoco han sido pocas las oportunidades en que las ondas hertzianas se han convertido en medios directos para la transmisión de enfrentamientos armados.

*Por la vía del sensacionalismo, para calificar el fenómeno de alguna manera, la radio no sólo ha acogido y dado salida a hechos no confirmados, sino que con el mismo carácter de los encuentros deportivos —en vivo y en directo— ha dado cuenta de las alteraciones del orden público<sup>2</sup>, sean éstas de orden militar o civil, como en las recientes masacres del Palacio de Justicia y del restaurante Pozzeto. En algunos otros hechos la manera de transmitirlos ha excedido todos los límites de la censura, al punto que, mediante enlace telefónico se ha convertido a simples habitantes de la zona de conflicto en reporteros, dándoles salida directa a sus opiniones y comentarios. Igualmente, la irresponsabilidad en este sentido ha llegado a extremos tales como el de incitar a estos “reporteros de ocasión” a que, en medio de una balacera, se asomen a las ventanas, arrimen el teléfono a éstas, lo saquen por ellas, o “simplemente” salgan de sus casas para “informar” mejor.*

*La competencia comercial y la falta de un acendrado profesionalismo han hecho que para obtener la “chiva” se empleen recursos que, como la desmesura y la parcialidad, han llegado a atentar contra los logros mismos de la paz.*

Con la violencia, como en otros hechos de carácter social, sucede que, una vez desatada, tiende a nutrirse de sí misma en un claro proceso de retroalimentación, ampliándose e invadiendo otras esferas de la realidad social.

---

<sup>2</sup> Si bien estimamos que la radio, como otros medios, debe estar en el sitio de los acontecimientos y dar informes desde allí, el carácter que se le ha dado a muchas de estas transmisiones dista mucho de ser el más profesional y apropiado.

Para el caso de la radio, la magnificación de la violencia satura ya el deporte y la recreación. Como ejemplo del primero, bástenos citar programas como “La guerrilla deportiva”, o el caso de la muerte entre hinchas de fútbol que enlutó el estadio de Bucaramanga y donde la incitación a la agresión hecha desde un micrófono actuó como detonante y, en fin, la vehemencia y el desborde de las pasiones en la narración de los hechos. Vale la pena llamar la atención sobre el vocabulario de campaña militar que hoy se ha impuesto y del que se ha hecho partícipe a toda la nación con la reciente transmisión radial de la vuelta ciclística a España, en la cual los locutores, para indicar que se preparaba una escapada de colombianos, hablaban de que éstos iban a estallar una bomba piña en el grupo, o para destacar un triunfo colombiano se recurría a vocablos como *liquidación* o *arrasamiento*. Así mismo, los programas de recreación no musical, como las radionovelas, se nutren de situaciones portadoras de una altísima carga de violencia, como en varias oportunidades han reiterado estudiosos de la materia.

## LA TELEVISIÓN

*En cuanto a la televisión, la carga de violencia es verdaderamente alarmante y esta se magnifica con las cualidades del medio.* En algunos países, donde el número de pantallas y el promedio de horas por telespectador es mayor que en Colombia, la televisión se ha convertido en la fuente más importante de socialización.

Desafortunadamente, las investigaciones sobre los efectos de la llamada “pantalla chica” en el país no son numerosas, pero sus resultados, aunque escasos, son preocupantes. Ya es un hecho aceptado por los investigadores del medio en el país aquella conclusión a la que llegó el Instituto de Salud Mental de los Estados Unidos en el sentido de que la violencia televisada engendra más violencia.

El doctor William Benson pudo comprobar que las personas, especialmente los jóvenes, que ven programas violentos en televisión, en un porcentaje significativo están inclinados a incurrir en conductas antisociales; que la violencia televisual incita a los jóvenes a ser agresivos en el lenguaje, en el deporte, en las relaciones interpersonales y en la actitud frente a la autoridad; que la reiterada exposición de los jóvenes a los programas violentos va eliminando en ellos, progresivamente, sus inhibiciones subconscientes frente a lo violento.

En lo que al país respecta, a pesar de lo poco estudiado del campo, los resultados son altamente preocupantes, y veamos algunos de los más recientes:

En entrevista hecha por la periodista Elizabeth Mora a sicarios de la moto, los entrevistados se declararon amantes de la televisión, en especial de los seriales de acción. Uno de ellos llegó a confesar que sus métodos son copia de los usados en la televisión; “que allí se aprenden cosas chéveres”; que “la televisión y el cine le enseñan a uno a escaparse, cómo hacer las cosas más efectivas y cómo superarse”. Otro dijo que uno de sus “trabajos” fue “igualito a uno de Baretta”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> El artículo citado apareció en *El Tiempo*, en su edición del 28 de septiembre de 1986, bajo el título de “Por dinero mato al que sea”.

En una encuesta reciente, realizada en Bucaramanga entre niños de cuatro a doce años de edad, se encontró que “un 77% opina que la fuerza, los golpes, los tiros y las trampas son la mejor manera de triunfar en la vida. Un 75% opina que los que valen son los ricos y un 35% dice que es mejor tener plata que ser inteligente”<sup>4</sup>.

En general, si frente a la televisión podemos decir que, comparativamente con los otros medios, sus espacios informativos son menos propensos a la magnificación de la violencia, sus otros programas se nutren de ella en abundancia. Y lo peor es que en este panorama están incluidos muchos de los programas llamados infantiles y en particular los dibujos animados que hacen de los golpes, la trampa y la agresión personal la fuente de su humor. Aquí el fenómeno ya señalado de la retroalimentación de la violencia se hace palpable cuando la adicción de los niños a este tipo de programas los torna inicialmente reacios a otras modalidades de distracción, como la corriente que en la literatura y las historias animadas prescinde del maniqueísmo, el terror y la violencia como argumento, destacando, en cambio, valores como el compañerismo, la comprensión, la fidelidad, la tolerancia y el respeto. En cuanto a otros espacios, como las telenovelas y las dramatizaciones, baste señalar dos hechos recientes de protesta ciudadana contra su violencia explícita: la conclusión de la telenovela *Los Cuervos*, cuyo epílogo pareció a muchos un remedo de la reciente masacre del Pozzeto; y el repudiado capítulo de *El Ángel de Piedra*, donde un niño trata de envenenar a sus familiares.

En resumen, sobre el fenómeno de la violencia en la televisión, podemos decir que si en Colombia no llegamos aún a que un niño antes de cumplir sus catorce años haya visto por televisión 18.000 asesinatos, como sí acontece en los Estados Unidos, es porque sólo tenemos dos canales comerciales.

Ahora bien: en lo que a la televisión y al proceso de paz respecta, cabe señalar que, aunque la proporción del tiempo dedicada a él y a sus aspectos colaterales fue mucho menor que la dispensada por otros medios, esto no lo amparó de la desmesura y los sesgos.

Por las cualidades del medio, que lo convierten en un poderoso elemento de penetración psicológica, generador de valores y forjador de criterios, creemos que a sus efectos se debe en gran parte de la polarización y radicalización populares frente al proceso de paz.

La falta de equilibrio en la presentación de los hechos que se iban cumpliendo en el proceso, en la cual guerrilleros armados y comandantes que daban declaraciones y ruedas de prensa inundaron los espacios televisuales, polarizaron la opinión ciudadana y dejaron en muchos la sensación de que la paz era la victoria de los alzados en armas y de que lo que el país vivía era algo parecido a la entrada de las fuerzas de Fidel Castro en La Habana, una vez depuesto el dictador Fulgencio Batista.

En este período, fue manifiesta la parcialización de todas las gentes frente al proceso, y la confusión se hizo imperio, fundando su trono entre los medios, al punto que no creemos “que haya habido nadie en los dos últimos años que tuviera una noción cierta de lo que estaba ocurriendo. La pobre opinión pública, que debía ser el árbitro final de la controversia, estaba reducida a la condición de una pobre señora sentada en medio de un

---

<sup>4</sup> Memorando CPB, pág. 58.

ventisquero de informaciones contradictorias, en el cual era imposible saber sin lugar a dudas dónde estaba la verdad”<sup>5</sup>.

Para concluir, es necesario insistir en algo que, aunque en parte ya ha sido enunciado, merece algunas precisiones. Los medios de comunicación constituyen una estructura compleja que globalmente considerada sufre de las fallas y limitaciones señaladas, pero en cuyo interior pueden gestarse procesos que permitan abrigar esperanzas acerca de un papel más positivo en el proceso de paz.

Concretamente, en Colombia hay buenos periodistas y algunos de ellos han hecho valiosas contribuciones al acercar las fuerzas enfrentadas y mostrar rostros humanos detrás de las armas; otros informaron con fidelidad acerca de acciones bélicas, sin dar pábulo a falsedades; otros, en fin, han producido valiosos análisis sobre el conjunto de la violencia. Todo esto señala que hay un proceso de cualificación de los periodistas colombianos, aunque errático, desigual y pleno de dificultades.

No ha sido fácil para ellos el desempeño de la actividad informativa de buena calidad. Algunos periodistas han sido amenazados, otros han sido asesinados y otros han sido sometidos a aberrantes tratamientos en el exterior, y todo por razones de su oficio.

Un buen periodista en Colombia tiene que confrontar muchos obstáculos, representados, como lo indican ellos mismos en la encuesta citada, en intereses comerciales, en veleidades de sus empleadores, en presiones del sector militar y policial. Frente a tales hechos, no es de extrañar que algunos periodistas se apliquen la autocensura y contribuyan a oscurecer el panorama de la paz y la reconciliación nacional.

---

<sup>5</sup> Gabriel García Márquez, “¿A quién le cree el presidente?”, prólogo al libro de Enrique Santos C., *La guerra por la paz*, CEREC, 1985.

## RECOMENDACIONES

Aunque la conservación de la paz siempre ha de inspirar toda acción de los medios sociales de comunicación, en el país, en los momentos actuales, ésta ha de convertirse en su tarea prioritaria. En este sentido se podría pensar en la realización de campañas permanentes por la paz, análogas a muchas de las que se han emprendido en busca del bien colectivo.

Debe el Gobierno promulgar un estatuto de medios, a fin de garantizar el acceso a ellos, tanto de las minorías étnicas como de la más variada gama de organizaciones políticas y democráticas del país.

Se hace necesaria la constitución del Consejo Nacional de Periodismo y de su Tribunal de Ética que, pese a estar consagrados por decreto, no se han hecho efectivos.

El Gobierno debe hacer una revisión de las escuelas de radio y televisión, así como de las facultades de periodismo, con el objeto de buscar fórmulas que eleven el nivel de formación de sus educandos.

Acogiéndonos a una recomendación del CPB, consideramos que el Gobierno debe adoptar medidas claras sobre el manejo de la información en materia de orden público, respetando los derechos de los ciudadanos a ser informados, pronta, oportuna y verazmente. En este sentido se debe idear un mecanismo oficial para la difusión de noticias de orden público que se haga responsable de su seriedad y veracidad, impidiendo así la proliferación de versiones que, dadas como oficiales, tienen su origen en los más variados niveles de la jerarquía burocrática o militar.

Se debe garantizar, con las correspondientes medidas de protección, el acceso de los periodistas a las zonas de conflicto, a fin de que allí puedan recabar la información pertinente y formarse un juicio imparcial sobre los hechos, con lo cual se reduce la posibilidad de que sean manipulados por quienes tienen hoy día el monopolio de esta información.

Pensamos que, en términos generales, el Gobierno debe tomar medidas tendientes a generar una apertura democrática en los medios. En el caso del periodismo hablado e impreso, hay que facilitar la importación de materia prima y equipos, llegando inclusive a pensar en la subvención de algunas de estas operaciones. En el caso de la televisión, patrocinando con rectitud la participación profesional y ciudadana en la conducción del medio, con el alto sentido de la responsabilidad que en ello le compete al gobierno; acabar definitivamente con las cuotas políticas en la adjudicación de los espacios noticiosos; crear un comité que estudie el caso de la violencia televisual, especialmente en la programación infantil; impulsar el canal 11, con miras a convertirlo en una verdadera alternativa de lo que puede ser una televisión cultural.

Para la radio y la televisión nos parece aconsejable extender el régimen de incompatibilidades, con miras a profesionalizar los medios y restarle posibilidades a la injerencia política.

Finalmente, creemos que es necesario tomar medidas en el campo de los cines y las casas de alquiler de videocintas, para evitar la invasión de materiales violentos que llegan de manera indiscriminada a todo tipo de públicos.

## VIOLENCIA EN LA FAMILIA<sup>1</sup>

A medida que nuevos actores y episodios impulsan la espiral ascendente de la violencia colombiana, el ámbito familiar se ve cada vez más vulnerado. Sumados a la impunidad reinante, los programas transmitidos por radio y televisión le definen al niño un entorno que premia los golpes, los puños, la intolerancia y la suficiencia, así ésta se traduzca en decisiones personales que desdeñen tanto los códigos como los cuerpos legislativos y judiciales. Vemos con preocupación cómo se crea la fuerza de un remolino dentro del cual el diálogo, las consultas y las decisiones compartidas no prevalecen como medios de resolver conflictos sociales y personales.

En la violencia intrafamiliar se conjugan la historia personal de los protagonistas y determinadas condiciones sociales que propician la impotencia y la frustración. Entre ellas, las restricciones materiales y los valores sociales negativos ocupan un lugar destacado. El hecho de que el proceso de socialización de los individuos se realice en un medio familiar violento es determinante en la reproducción de la cultura de la violencia, que tanto daño está ocasionando en el país. Probablemente el ejemplo más pertinente de esta confluencia de la violencia urbana, la crisis social y la violencia familiar sea el preocupante auge de las pandillas juveniles en las principales ciudades del país.

Hasta ahora comienza a reconocerse la trascendencia de la violencia familiar. Su efecto es profundo y sus proyecciones sociales pueden relacionarse directamente con diversas modalidades de criminalidad. En la vida personal causa no sólo padecimiento físico a quienes sufren las agresiones, sino daños emocionales, la disminución de la autoestima, el deterioro de la imagen personal; ocasiona el resentimiento y crea desconfianza hacia los demás y hacia el medio social. Por lo mismo, limita las capacidades para establecer relaciones de cooperación y solidaridad y crea inhabilidades para interpretar y responder de manera no violenta a las demandas o exigencias planteadas por la familia o el círculo social.

La magnitud del problema es difícil de estimar, pero los estudios sobre la familia colombiana sugieren una amplia difusión del mismo en distintos sectores de la población, independientemente de sus condiciones socioeconómicas. El modo de manifestarse, las formas de abordarlo y su evolución son diferentes en cada grupo social e inclusive en cada una de las regiones del país.

La violencia intrafamiliar suele sobrellevarse reservadamente por la valoración de la familia como ámbito privado por excelencia, y por la exaltación de los afectos conyugales, filiales y fraternos. El encubrimiento de sus modalidades nace de la elevada valoración social de que es objeto la familia. De ahí que se reiteren hechos de violencia a lo largo de segmentos importantes de la historia familiar.

En la práctica, sólo trascienden la vida privada cuando se presentan lesiones físicas de alguna consideración que requieren atención hospitalaria, médico-legal o de protección. Si tomamos en consideración el hecho de que un porcentaje importante de los homicidios ocurren dentro del hogar, podremos ver con mayor claridad la importancia de esta modalidad de violencia.

---

<sup>1</sup> Para la preparación de este capítulo la Comisión se apoyó sustancialmente en el memorando elaborado por María Himelda Ramírez, profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Nacional.

La posición de cada integrante en el núcleo familiar, su edad o su sexo, determinan particularidades en los ataques y abusos de sus allegados. En este sentido, están más expuestos a la intolerancia y a la violencia los miembros más indefensos, o sea los niños pequeños, que dependen de sus padres o de los sustitutos de éstos para la satisfacción de sus necesidades fundamentales y que, por lo mismo, plantean mayores exigencias tanto en el orden material como en el afectivo y social.

En Colombia se viven diversas situaciones que atentan contra la vida y el desarrollo integral del niño: la desnutrición, el abandono, las golpizas, el trato cruel y otras, que se hallan muy extendidas en los sectores populares, pero que no son exclusivas de éstos. Por otra parte, es importante subrayar, como muestran varios estudios, que el maltrato afectivo —los insultos, los sarcasmos, las respuestas impredecibles, el comportamiento inconsistente— es más común que el físico y que produce huellas más indelebles en la personalidad del niño.

Las niñas en edad escolar y en menor proporción los varones de la misma edad se hallan expuestos a abusos sexuales. De un total de 88 casos de abuso o violación cometidos contra niñas de entre seis meses y quince años de edad atendidas en el Instituto de Medicina Legal de Bogotá durante el primer semestre de 1983, 59 ocurrieron en el lugar de habitación de la víctima, y 21 en zonas aledañas, generalmente en sitios de obligado paso hacia los centros educativos. En trece casos el agresor fue el padre, y en otros trece el padrastro. Ocho menores fueron violadas por parientes cercanos, entre los que figuran tíos, primos y cuñados.

Estos datos son reveladores de la existencia de hogares en los que niñas y adolescentes están expuestas a una iniciación sexual precoz, a relaciones incestuosas y a los riesgos de una maternidad temprana y en contradicción con las pautas de convivencia socialmente aceptadas, lo que ocasiona el marginamiento y la discriminación social.

Fundados en equivocados criterios educativos, que los suponen garantía de formación, son frecuentes los rígidos castigos y las severas imposiciones que vulneran la niñez. Pese a los avances de la pedagogía, los castigos físicos se hallan muy difundidos aún, por su efectividad para lograr resultados inmediatos de silencio, obediencia y sumisión. La violencia resulta así interiorizada por quienes la padecen, constituyéndose en la pauta propia de reacción ante los conflictos.

Su propia condición femenina expone a la mujer a distintas modalidades de violencia en la familia, que han sido subestimadas. Sobre las jóvenes de sectores campesinos, obreros e incluso de capas medias recaen deberes domésticos que son fuente de graves conflictos. El incumplimiento de ciertas tareas o la insatisfacción en los miembros de la familia por el trabajo realizado, les acarrea dificultades tales como las restricciones a sus libertades individuales, los malos tratos verbales y físicos e inclusive la expulsión del hogar. Para evadir este tipo de violencia, es frecuente que las jóvenes se fuguen del hogar comprometiéndose en proyectos de vida que las precipitan a asumir la obligación de madres en adversas condiciones.

Es importante considerar la maternidad en solteras adolescentes, por su relación potencial con el maltrato infantil. En cincuenta casos de jóvenes menores de veinte años que entablaron demanda de reconocimiento de la paternidad de sus hijos ante el Instituto

Colombiano de Bienestar Familiar y que fueron entrevistadas en 1984, se destaca la reacción adversa de la familia al advertir el estado de gravidez: en el 26% de los casos reaccionó con insultos y golpes, en el 14% con furia, en el 12% expulsándolas del hogar y en el 6% se produjeron presiones para que abortaran o se recluyeran. Tan solo en el 8% de los casos las familias reaccionaron con indiferencia, sin ofrecer mayor apoyo. Es apenas explicable que ante tales circunstancias se genere una actitud de rechazo inicial hacia la maternidad que puede expresarse durante el período de la crianza con efectos nocivos sobre el niño, ya que lo expone al abandono, a la negligencia en la crianza, a la desnutrición y al aplazamiento de sus necesidades fundamentales.

No existe información cuantitativa suficiente sobre jóvenes mujeres a quienes sus familias presionan para que entreguen sus hijos en adopción. Se afirma que en Bogotá trece de cada mil jóvenes han experimentado un embarazo siendo solteras, de las cuales sólo el ocho por mil conservan el niño, cifras indicativas de un tipo de violencia que, si bien no produce secuelas visibles, sí vulnera profundamente tanto a la madre como al niño. Se ha valorado de manera positiva la adopción como alternativa para enfrentar los problemas del abandono infantil. Sin embargo, suscita preocupación advertir que con cierta frecuencia los hijos adoptivos son tratados con crueldad en momentos críticos de la historia de la familia, problema asociado a la significación de la presencia del niño como testimonio del fracaso de la pareja en su anhelo de engendrar. La irrupción del conflicto en la adolescencia es muy intensa y puede derivar a situaciones extremas, como la fuga o el suicidio.

En las relaciones de la pareja, la mujer está expuesta a la violencia del marido, puesto que la socialización la ha moldeado para ser pasiva, tolerante y sumisa, para que acepte con resignación los abusos de los demás, y más específicamente del hombre con el cual conviva. Es permisiva frente al problema, puesto que se ha considerado natural que el hombre se afirme mediante la fuerza y la violencia.

En la historia de la mujer sometida al maltrato conyugal, es frecuente encontrar antecedentes de violencia en el hogar de sus padres, ya sea bajo la modalidad de enfrentamientos severos entre ellos o de tratos crueles y abandono ejercidos sobre ella; también se incluye el trato denigrante y discriminatorio que se le proporciona aludiendo a su condición femenina. Este hecho permite sustentar que para las mujeres que han crecido en un medio familiar violento, o que se están formando en él, la violencia se configura como un elemento consustancial a las relaciones familiares o de pareja, y es lo que explica la gran tolerancia de la mujer al maltrato a que la somete el hombre con quien convive, así como su permisividad en relación con el maltrato a los niños.

En una muestra de población conformada por treinta mujeres que acudieron al Instituto de Medicina Legal a reconocimiento médico forense, a causa de lesiones producidas por su cónyuge, se encontró que en veintisiete casos se registraban antecedentes de frecuente maltrato conyugal; que la gran mayoría de ellas ya habían entablado demandas contra el marido, y en veintidós casos se anotaban episodios de maltrato del padre a los niños o de relaciones tensas, si los hijos eran ya mayores.

El maltrato del marido a la mujer varía de acuerdo con la condición social, pero esta condición no la protege completamente de los abusos. Podría afirmarse que el estupro, el encierro, las golpizas y el desalojo son los típicos padecimientos de las mujeres de los

sectores más pobres envueltas en conflictivas relaciones con el esposo o el compañero. Chantajes, degradación y aún golpizas son los padecimientos que las mujeres de sectores medios y altos deben soportar en las relaciones con su pareja. En ambos casos las amenazas de abandono o de apropiarse de los hijos son frecuentes.

Sin éxito, se ha pretendido poner en cintura, mediante intervención jurídica, el asedio sexual del cual los padres o sus sustitutos hacen víctimas a niñas y jóvenes. En la práctica, las afectadas resuelven desistir de la demanda ante la inminencia de la correspondiente penalización, que de ordinario implica el encarcelamiento y, por ende, la inasistencia económica al grupo familiar.

Ha sido difícil indagar el punto de vista masculino frente al problema de la violencia intrafamiliar. Algunos datos fragmentarios permiten deducir que los agresores se hallan en muchas ocasiones convencidos de la legitimidad de su conducta.

Por otra parte, excepcionalmente el hombre adulto se ve afectado por la violencia conyugal en sus manifestaciones más agudas; cuando se presenta, ésta obedece a trastornos graves de la mujer, generalmente asociados a procesos de deterioro ligados con precarias condiciones de vida, donde la violencia ha ocupado lugar destacado.

Conviene hacer resaltar la relación existente entre la violencia conyugal y el maltrato a los hijos. Siendo el pequeñín una figura tan próxima a la madre, es testigo presencial de los ataques contra ella y llega a padecerlos él mismo, sea de manera deliberada, sea accidentalmente. Los niños mayores o los adolescentes, ante la inminencia de un ataque contra su madre, a menudo intentan intervenir en su defensa, mezclándose así en los enfrentamientos, de los cuales puede salir lesionado físicamente, pero sobre todo se va incorporando en su mente y en su carácter la violencia como medio de zanjar los conflictos, condición que facilitará la prolongación de la violencia en el entorno familiar durante las generaciones subsiguientes.

A veces la madre se ve precisada a alejar a los hijos del hogar con el propósito de protegerlos del asedio sexual del padre o de su sustituto, medida no siempre efectiva. Otras lo hacen para garantizar la estabilidad de la relación marital amenazada por la presencia de hijos nacidos de uniones anteriores.

En los hijos empiezan a nacer actitudes hostiles contra el padre. Al responsabilizarlo del clima de tensión y violencia, en la ancianidad este clima repercutirá contra él, lo que explica en parte la situación de soledad y exclusión de algunos hombres en edad avanzada, que han de optar por la reclusión en albergues, sin el apoyo familiar, o por la vida callejera, en la cual dependen para su subsistencia de la caridad pública o de la beneficencia.

## RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones que se formuló a continuación están sustentadas en las deliberaciones adelantadas en reuniones que han tratado el tema de la violencia intrafamiliar. Conviene destacar el Foro Distrital sobre Familia (1983), el Encuentro Nacional sobre Familia (1983) y el Congreso Latinoamericano sobre Maltrato al Menor (1985), celebrados todos en Bogotá. Se toman en cuenta, igualmente, debates realizados por los grupos organizados de mujeres que se han ocupado en estos problemas.

Es preciso el convencimiento de que la reproducción social, y más específicamente las tareas de la crianza, no son obligación exclusiva e individual de la mujer y la familia, sino que corresponde igualmente al Estado ofrecer condiciones que respondan a los cambios sociales que se están produciendo y que producen efectos en la familia colombiana. Por ejemplo, la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo no ha ido acompañada de una infraestructura de servicios que la sustituyan en las funciones que ya no puede cumplir a cabalidad: el cuidado de los niños pequeños, de las personas de edad avanzada y la tutela de adolescentes y jóvenes.

El tratamiento que hasta el momento se les ofrece a los hogares afectados por la violencia intrafamiliar es predominantemente jurídico-coactivo, sustentado en la represión: multas, cauciones y detención del agresor, una vez demostrados los méritos para adoptar cualquiera de estas medidas, mediante el reconocimiento médico forense de las lesiones producidas. La ambivalencia está presente a lo largo de los procesos entablados, puesto que la demandante aspira a que, valiéndose de la persuasión, la autoridad competente la respalde comprometiendo a su pareja en la responsabilidad de sus actos. Sin embargo, se observa con frecuencia que la intervención jurídica afecta negativamente los intereses del grupo familiar, puesto que se crean condiciones que tienden a agudizar los conflictos y hasta a precipitar la desintegración de la familia. En el primer caso, se plantea la revancha; en el segundo, la detención, que incentiva el ausentismo del hogar y posibles represalias laborales contra el demandado, en perjuicio de los intereses económicos del grupo. Esta situación explica el hecho de que con frecuencia se desista de las acciones judiciales emprendidas.

Entendemos, pues, que la erradicación de la violencia intrafamiliar va más allá de las medidas coercitivas, implicando una profunda revaloración de las relaciones entre los sexos y las generaciones. Sin embargo, reconocer las dimensiones del problema y sus proyecciones permite sugerir medidas particulares que contribuyan a la mejor atención de las personas afectadas.

1. Ampliación de los servicios de atención a la infancia y la familia, por conducto de los servicios de salud, bienestar social y educación:
  - a. Detectar tempranamente los casos potenciales de maltrato infantil, por medio de los servicios de atención prenatal, con el propósito de actuar en apoyo principalmente de la madre gestante que no cuente con respaldo material ni afectivo de su familia, ni del padre de la criatura, o que viva en condiciones de extrema pobreza. Tal actuación de apoyo garantizaría que se sumiesen de manera responsable los compromisos de la crianza y que se evitasen prácticas tales como la negligencia, el abandono, la desnutrición, que son tan lesivas para la infancia. También se buscaría contrarrestar las tendencias a la aplicación de castigos físicos.
  - b. Reforzar en los centros de atención pediátrica los equipos de atención y estudio del maltrato infantil, mediante la dotación de recursos humanos y materiales suficientes. Crear estos equipos en donde aún no existan. Uno de los beneficios de tal medida es hacer posibles los procesos de seguimiento de los casos de niños afectados por maltrato, para disminuir así el elevado nivel de reincidencia que se observa en los centros hospitalarios. De acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el 60% de los niños que la justicia devuelve

a sus padres luego de una denuncia vuelven a ser víctimas de la violencia intrafamiliar. Por otra parte, conviene reconocer que usualmente los padres son receptivos al tratamiento psicosocial, única garantía del retorno exitoso del menor maltratado al hogar.

- c. Creación de refugios temporales anexos a las unidades zonales del ICBF, con el propósito de que tengan albergue transitorio las mujeres y los niños desalojados del hogar en un brote de violencia intrafamiliar. Se facilita con ello la atención inmediata y de emergencia a la población afectada y la provisión de información precisa sobre los derechos fundamentales de la mujer y del niño. Refugios de este tipo existen en países como Estados Unidos y Brasil.
  - d. Detectar los hogares propensos al conflicto y zanjarlo violentamente, y valerse del sistema educativo en los niveles preescolar y básico primario para adelantar acciones de apoyo que permitan disminuir los riesgos de recurrencia del maltrato sobre la infancia y la niñez. Los maestros tendrán, igualmente, que revalorar aspectos de sus prácticas pedagógicas.
  - e. El mejoramiento de la calidad de la educación básica primaria es una exigencia que implica el establecimiento de relaciones formativas de la escuela con la familia. Es necesario reconocer la grave incidencia que en el rendimiento escolar tienen los castigos al niño y los abusos contra él. La crónica periodística nos informa de la elevada proporción de fugas del hogar, al final de los períodos escolares, y aún de atentados cometidos por los niños contra su propia vida, por temor a las represalias de sus parientes a causa de la pérdida del año escolar.
  - f. Retornar a la jornada escolar completa en los planteles de educación oficial básica, ya que se ha evidenciado que con la media jornada actual la población escolar se encuentra expuesta a múltiples riesgos; entre ellos, la sobrecarga de responsabilidades domésticas o laborales que propician los abusos y castigos cuando no son realizados a satisfacción; igualmente, se estimula la deserción escolar.
2. Impulso a las reformas jurídicas en el campo de la protección de la familia y del menor:
- a. Creación de la jurisdicción de la familia, dado que, con respecto al manejo legal de la violencia conyugal, sólo existen cuatro artículos en los códigos civil y penal que intentan proveer de recursos al afectado para solucionar el problema. En los artículos 324 y 339 del código penal se afirma que el homicidio y las lesiones personales se agravan si se cometen contra la persona del cónyuge. En los artículos 140 y 154 del código civil se especifican como causales de nulidad y de divorcio, en el matrimonio civil, los ultrajes, el trato cruel y los maltratos de obra, si con ello pelagra la salud, la integridad corporal o la vida de uno de los cónyuges, o si se hacen imposibles la paz y el sosiego domésticos. Obsérvese que esta segunda disposición es exclusiva para el matrimonio civil, todavía minoritario frente al católico, y que no cubre las uniones de hecho, que tienden a aumentar en el país. Estas limitaciones exigen la reforma del Concordato y el reconocimiento de las uniones consensuales.
  - b. Impulsar un código del menor, en el cual se integren las distintas disposiciones que se encuentran dispersas en las leyes especiales tutelares de los derechos del menor.

## **POLÍTICAS**

## POLÍTICA OFICIAL

### LA PAZ DIALOGADA

El ostensible auge militar de todos los grupos guerrilleros y la resonancia que alcanzaron las confrontaciones armadas a lo largo del gobierno de Julio César Turbay, que buscaba resolver el problema dando prioridad a las medidas de fuerza, constituyen la prueba del fracaso de esa vía: al analizar el gobierno de Turbay —caracterizado por la vigencia del Estatuto de Seguridad, por la condena o la detención no sólo de guerrilleros sino de otros opositores sin armas, por la excesiva autonomía del ejército y la militarización de funciones civiles—, el número de alzados en armas había aumentado considerablemente. En enero de 1984, poco antes que el gobierno de Betancur firmara los primeros acuerdos de cesación del fuego, el ministro de Defensa calculaba en 16.670 el número de militantes de las organizaciones guerrilleras<sup>1</sup>.

La principal de tales agrupaciones en cuanto a efectivos, las FARC, incrementó notoriamente en esos años su capacidad y su acción ofensiva, siendo los asaltos a poblaciones uno de los indicadores; la reorientación financiera y la modernización del armamento corrieron a la par con el auge del reclutamiento; y en su VII Conferencia, en 1982, la agrupación guerrillera se proclamó ejército regular (EP).

Algo semejante, aunque en menor escala, registraron los movimientos Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Ejército Popular de Liberación (EPL); después que las fuerzas armadas los habían considerado extinguidos al comienzo del cuatrienio, sorprendieron con acciones en sus antiguas zonas de influencia, y organizaron además uno y dos frentes rurales, respectivamente, en otros territorios.

Y en cuanto al M-19, que en 1978 apenas comenzaba a construir su estructura político-militar, terminó el período de Turbay con una amplia trayectoria de acciones armadas y con una “Fuerza Militar del Sur” constituida por doce columnas guerrilleras<sup>2</sup>.

La situación no hubiera sido tan delicada para el Estado si no la hubiese acompañado un vertiginoso incremento de opinión nacional favorable al movimiento guerrillero y en particular al M-19. Entre tanto, el gobierno pagaba un costo de desafección y descrédito muy alto, pues en la medida en que la estrategia de pacificación por la fuerza lesionó también sectores no necesariamente radicales, como profesionales, intelectuales, estudiantes y clases medias en general, acrecentó la repulsa ciudadana.

Estas difíciles circunstancias llevaron, sin duda, a que el candidato liberal, Alfonso López Michelsen, con buena dosis de realismo, formulara como punto central de su campaña en 1982 el propósito de la paz dialogada. En una entrevista que resume bien las tesis de la campaña, López hacía la siguiente afirmación que hoy día debe volverse a meditar: “A la subversión hay que encontrarle una solución política, para la cual se requiere un fuerte respaldo de opinión”.

---

<sup>1</sup> Entrevista de Margarita Vidal al general Fernando Landazábal, Ministro de Defensa, enero de 1984.

<sup>2</sup> *Revista Criminalidad* 1978; *El Tiempo*, 27 de noviembre de 1981, 28 y 29 de mayo de 1984; *El Espectador*, 6 de abril de 1986; Jacobo Arenas, *Cese el juego*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1985.

Ahora bien: el respaldo de opinión, el poder político, necesarios para buscar la paz por el camino de la negociación, los obtuvo Belisario Betancur con sus tres millones de votos. Una vez elegido, asumió ese propósito como el prioritario de su gobierno, tomando por sorpresa a su propio partido.

Consideramos acertado —aún más, ineludible—, el viraje sustancial que pretendió impartir el Presidente Betancur al tratamiento del hecho guerrillero, que consistió en buscar una solución integral, en la cual prevaleciera el tratamiento político sobre el recurso de la fuerza. Pese a que la campaña de López había creado un clima que favoreció la adopción de las primeras medidas parlamentarias decisivas para la nueva estrategia de Betancur, como la ley de amnistía, pronto comenzaron a aflorar las resistencias de los políticos de ambos partidos, de algunos dirigentes de los gremios empresariales y —más discretamente— de altos oficiales del ejército, de suerte que la política de paz dialogada quedó de hecho casi exclusivamente en manos del Presidente y de sus inmediatos colaboradores.

Por la condición minoritaria, dentro del Congreso, de los seguidores de la política de paz de Betancur, por la desidia (ya veces reticencia) parlamentaria, por las reservas de los altos mandos militares frente a las acciones de paz del Presidente, por las dificultades que algunos mandos regionales interpusieron para el cumplimiento de los acuerdos, por la insuficiencia de los logros obtenidos como resultado de todo lo anterior, decimos que en el conjunto del Estado siguió predominando la vía militar. Es decir, persistió la tendencia al empleo de la fuerza como medio conducente a la paz —entendida sólo como exterminio de los opositores armados del establecimiento, los guerrilleros—. Tal concepción continuó prevaleciendo en las jerarquías de los dos partidos, en el Congreso y en algunos de los propios funcionarios que rodeaban al Presidente; alimentó las fricciones que en ocasiones se presentaron entre mandos militares y las comisiones nombradas por el Gobierno, aunque la cúpula militar declarara formalmente su acatamiento a las orientaciones presidenciales.

Sobre el Estado, a su vez, presionaban importantes fuerzas vivas de la sociedad (gremios de empresarios, medios de comunicación) que pugnaban por el tratamiento fundamentalmente militar del conflicto.

Hoy día esta presión desfavorable continúa ejerciéndose sobre el gobierno, desde la prensa y la radio, desde los gremios empresariales y desde sectores mayoritarios de políticos de los dos partidos tradicionales. La presión ha llegado incluso a producir tendencias distintas u oscilaciones en el interior del propio gobierno, en cuanto a la manera de tratar el hecho guerrillero.

No es en absoluto cierto que después de Belisario Betancur la situación de “orden público” ocasionada directamente por el enfrentamiento guerrillero esté peor que antes. Se esgrime reiteradamente este argumento en favor del retorno a la estrategia que concede prioridad a la fuerza, pero no existen estudios comparativos que lo demuestren. Si se considera, por ejemplo, el factor de la expansión geográfica de los grupos guerrilleros, se comprueba lo contrario: entre 1977 y 1983, en efecto, los ocho frentes de las FARC, localizados en regiones muy delimitadas (Corinto, Marquetalia, Magdalena medio en Bolívar, Urabá, El Pato, Algeciras, Cañón del Duda) se multiplicaron hasta

veintisiete, diseminados por todo el país; mientras que a partir de 1983, apenas aumentaron de veintisiete a treinta y dos, y en la actualidad los relativamente activos no pasan de siete.

El propio comandante de las fuerzas militares expresaba en agosto de 1985, al recibir el mando: “Si no se hubiera producido la acción política [del proceso de paz], la situación del país seguramente hubiera sido más grave”<sup>3</sup>.

Ha habido, en efecto, ataques de frentes de las FARC; y persisten en la actualidad, provenientes variablemente de seis o siete frentes; pero otra cosa sería la ofensiva sistemática de los treinta y dos frentes<sup>4</sup>.

Es, por lo demás, saludable que los acuerdos de La Uribe con las FARC hayan condenado explícitamente “el secuestro, la extorsión y el terrorismo en todas sus formas [...], como atentados que son contra la libertad y la dignidad humanas”. Aunque la coherencia de la conducta con la declaración deje en ciertas ocasiones mucho que desear, el precedente de la condena compromete al movimiento firmante frente a la opinión pública y a sus propios simpatizantes.

En lo que respecta a los restantes grupos guerrilleros, es obvio que no pueden atribuirse a la política que gestó los acuerdos las actuaciones de quienes nunca los firmaron o las de quienes, habiéndolo hecho, consideran rotos los compromisos. Al contrario, lo que de allí cabe inferir es que el fracaso parcial de los pactos trajo consigo el acrecentamiento de la actividad guerrillera. En consecuencia: lo que debe hacerse es fortalecer el cumplimiento con quienes se mantienen en ellos, y seguir buscando con los renuentes la posibilidad de firmarlos; porque de abrirse camino una paz dialogada con las otras guerrillas, será posible alcanzar una reducción de violencia similar a la que ha logrado la tregua con las FARC.

## EL CRECIMIENTO DE LAS VIOLENCIAS DISTINTAS DE LA GUERRILLERA

Desafortunadamente, el panorama nacional de las violencias distintas de la típicamente política se ha tornado cada vez más sombrío y alcanzó, él sí, niveles alarmantes durante el gobierno de Betancur. Empero —insólitamente—, mereció escasa atención de los dirigentes políticos y económicos del país, así como de los medios de comunicación. No obstante, como quedó dicho atrás, estas violencias amenazan más al anónimo ciudadano común, a los millones de colombianos, que las guerrillas y los narcotraficantes. Si en el Estado hubiese mayor preocupación por mantener grados altos de legitimidad y por buscar incesantemente la credibilidad de los ciudadanos, tales formas de violencia, de mucho mayor alcance que las otras, serían el punto de mira prioritario de la política oficial; porque son formas de violencia que ponen en tela de juicio la eficacia del Estado y la validez de las instituciones, ya que las desbordan completamente por las vías de la coacción y de la justicia privada (no necesariamente políticas). Aún más: la desconfianza

---

<sup>3</sup> *El Tiempo*, 14 de agosto de 1985.

<sup>4</sup> La inestabilidad podría reducirse con la veeduría de una comisión de verificación (lleve este u otro nombre), sin las fallas que se atribuyen a la anterior y sin las tensiones que a veces existieron entre ella y algunos comandantes de unidades militares.

en las vías civilizadas, engendrada por esas formas de violencia, alimenta las motivaciones de muchos ciudadanos para incorporarse a la vida guerrillera, lo cual las convierte en un factor más de la propia violencia política; amén de los elementos culturales de violencia que, al arraigarse en la manera cotidiana de concebir las relaciones con los demás, influirán, con mayor motivo, en favor de la vía armada para lograr las conquistas políticas.

En honor a la verdad, hay que decir que el gobierno de Betancur no emprendió ninguna acción importante para el tratamiento de las violencias consideradas “de segundo orden”; prosiguió en la tónica de los gobiernos precedentes, de volcar toda la atención sobre la violencia atribuible a las guerrillas, haciendo resaltar también a partir del asesinato de su ministro de Justicia, la violencia proveniente del narcotráfico. En uno de los campos más ligados al abanico de las violencias, como es el de la justicia, poco se avanzó durante el mandato de Betancur; se puede decir que, en esta materia, todo está por hacer<sup>5</sup>.

La reducción de la heterogeneidad de la violencia a los dos únicos géneros destacados ha favorecido, sin duda, formas como el crimen organizado con propósitos de lucro económico. Los empresarios del crimen, en efecto, se escudan en la falsa imagen que proporcionan en este sentido los medios de comunicación. Les favorece igualmente el hecho de que las fuerzas de policía y sus organismos investigadores estén orientados casi exclusivamente a la persecución de guerrilleros y narcotraficantes; de lo cual es consciente el personal policivo, que discretamente se queja de ser destinado a iguales tareas que el ejército, es decir: a las de contrainsurgencia, apartándosele de las funciones de vigilancia y servicio ciudadano, características de su institución. En tanto persista tal orientación, los empresarios del crimen organizado continuarán enseñoreados del país, generando la inseguridad y el temor de la ciudadanía desprotegida.

## EL MOMENTO DEL GOBIERNO DE BARCO

De lo dicho hasta aquí se deduce que las dos direcciones principales en las cuales será decisiva la acción del gobierno de Barco respecto al problema de la violencia son:

1. Reconocido el carácter polivalente de la violencia, cuyas formas no pueden reducirse a las ocasionadas por la guerrilla y el narcotráfico, es menester aplicar las medidas adecuadas a la multiplicidad de sus causas (culturales, educativas, económicas), pero especialmente acometer, de una vez por todas, las reformas requeridas para la eficiencia de la administración de justicia.
2. En cuanto al problema guerrillero, se hace necesario ahondar en su tratamiento integral y fundamentalmente político. En este sentido urge:
  - a. Contrarrestar los hechos que están obstaculizando esa estrategia, como son los atentados contra los dirigentes de los partidos creados a raíz de la “apertura”.
  - b. Impulsar nuevas iniciativas para recuperar la dinámica de la paz dialogada, de tal modo que, en aquellos puntos en los que la estrategia de paz se estancó durante el pasado gobierno, no se retroceda sino que se hallen las formas y los mecanismos que impulsen el avance.

---

<sup>5</sup> Véase capítulo “Justicia, criminalidad e impunidad” del presente informe.

Se entiende que la superación del estado de violencia en que el país se halla sumido no es tan solo competencia del Gobierno, ni siquiera del Estado en su conjunto. En otras partes del presente informe se hacen llamados a los medios de comunicación, a los gremios de empresarios y trabajadores, a las agrupaciones comunitarias, a la propia guerrilla. Aquí nos limitaremos a aquello que le incumbe al Gobierno.

Particularmente en lo concerniente a la estrategia de paz dialogada, hacia la cual el gobierno precedente produjo el viraje y dio los pasos iniciales, cualquier iniciativa nueva debe partir de una serena evaluación del camino ya recorrido. Un cambio brusco en relación con sectores insurgentes ganados para la paz, puede echar a pique lo alcanzado, después de lo cual sería más difícil recomenzar.

Todo lo que en el futuro se emprenda debe, igualmente, evaluar las fallas principales del proceso y sus posibles causas, para mejorarlo. Por ello, en páginas siguientes trataremos de:

- a. Identificar las fallas, la falta de voluntad política como la principal de todas (nos limitaremos a los aspectos estructurales y no a los errores atribuibles al estilo personal o a los procedimientos del presidente Belisario Betancur).
- b. Examinar los tres objetivos de la estrategia del presidente Barco: rehabilitación, normalización y reconciliación.
- c. Formular recomendaciones específicas.

## LA FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA

El escaso compromiso orgánico de los dos partidos mayoritarios fue una de las grandes limitaciones de la estrategia de paz del presidente Betancur, y sigue siéndolo en la del actual gobierno.

Es lo que llamamos falta de *voluntad política*, en el sentido de que la estrategia, que obedecía a la intención presidencial, no fue elaborada en el seno del partido que Betancur representaba; esto es, en el seno de la colectividad que, se supone, recogía el respaldo ciudadano para gobernar; y, ya en marcha el proceso, no ganó tampoco el compromiso decidido de los dos partidos. Más bien se hicieron manifiestas las resistencias de varios sectores políticos en torno a las acciones concretas de apertura y diálogo, emprendidas por el presidente (resistencias explícitas en el interior de su propio partido).

Betancur, no obstante, supo aprovechar el aval de su copiosa votación y del prestigio que lo acompañó en los dos primeros años de gobierno, para hacer frente a estas dificultades; a pesar de ellas, dio pasos audaces que fueron definitivos en el viraje hacia la paz dialogada. En compensación a la precariedad del compromiso político, acudió complementariamente a la "opinión nacional", que se esforzó en suscitar y alimentar mediante múltiples iniciativas: una opinión difusa que nunca llegó a organizarse por ejemplo, en un movimiento nacional por la paz con capacidad de llenar el vacío de voluntad política. Ello tuvo su precio, pues las declaraciones de intención de las reformas económicas y sociales, anunciadas en los acuerdos de paz, no pudieron ser más que eso: declaraciones de intención. Logró salvarse, empero, una importante

reforma, que modifica la Constitución en el nivel local de las instituciones políticas: el nuevo régimen municipal y la elección popular de alcaldes<sup>6</sup>.

El presidente Barco se halla en situación parecida. Afronta, si no resistencias explícitas de los políticos de su partido, por lo menos sí la indiferencia de muchos de ellos; variable importante si se tiene en cuenta que el actual es un gobierno de partido. La propia Dirección Nacional Liberal ha manifestado desinterés por la discusión parlamentaria de la reforma agraria, uno de los componentes básicos, a nuestro entender, para la superación de conflictos políticos violentos, al menos en algunas zonas; en el partido de gobierno acaso se ha olvidado lo que decía el ex presidente López Michelsen en 1984, refiriéndose a las perspectivas del proceso de paz, después de firmados los primeros acuerdos: “La sola presencia política de los protagonistas de la guerrilla rural nos demuestra hasta qué punto va a ser la reforma agraria la clave de la guerra o de la paz”<sup>7</sup>.

Esa falta de compromiso de las dos colectividades tradicionales con exigencias concretas de la paz, como son las reformas, tiene origen en la actual naturaleza de los partidos liberal y conservador y en la composición social e ideológica de buena parte de su personal dirigente:

- a. No existe actualmente en ellos, y no existe sobre todo en el partido de gobierno, la posibilidad inmediata de ser partidos verdaderamente programáticos, esto es, alternativas reales de organización política nacional diferentes de la conservación del *statu quo*. Sin desconocer la existencia de corrientes que valoran la contienda de programas, la orientación predominante es más bien electoral, y las elecciones se desenvuelven bajo el supuesto del montaje caciquil, en donde lo que está en juego es el mercadeo, de votos por una parte, de “partidas” y puestos públicos por la otra.

El partido resulta, así, una confederación de caciques regionales; y, para no desintegrar tan endeble cohesión, la dirigencia opta por no abordar discusiones programáticas.

- b. En los dos partidos y en el Parlamento tiene mucho peso, desde el punto de vista cuantitativo pero sobre todo cualitativo, el sector de los ganaderos. Ahora bien: por la circunstancia de constituir ellos uno de los blancos más frecuentes de las guerrilla y por su costumbre inveterada de acudir al ejército cada vez que se sienten amenazados en su integridad o en sus privilegios, los ganaderos son más incrédulos que otros grupos sociales con respecto a tratamientos distintos del militar.
- c. No puede esperarse fácilmente que este mismo sector social revele gran interés en la redistribución de la tierra rural, punto fundamental, aunque no único, de la reforma agraria. No puede esperarse de ellos, tampoco, mayor interés en que se profundice la “apertura democrática” más allá del bipartidismo clientelista, que es la columna vertebral de su actividad proselitista.

De lo dicho se concluye que el porvenir del proceso de rehabilitación, normalización y reconciliación, y el fortalecimiento, a través de él, de la democracia y el Estado de derecho, deben pasar necesariamente por la transformación interna de los partidos.

---

<sup>6</sup> El hecho de que el proyecto de reforma contara con la paternidad de un prestigioso jefe conservador y el apoyo de otro, así como el de que ofreciera atractivo electoral para los políticos, hizo que no corriera la suerte de los otros proyectos de reforma. Hubo también, sin duda, un hábil aprovechamiento del margen de maniobra del Presidente.

<sup>7</sup> Palabras de Alfonso López M. en el Congreso Ganadero de Cartagena, el 14 de junio de 1984: El Espectador, 15 de junio de 1984, págs. 1a. y 9a. La intervención de López fue de apoyo total a la política de paz de Belisario Betancur.

Pero mientras ello se produce, es preciso salvar el proceso mediante la combinación de estrategias complementarias. Por ejemplo, el papel de partidos distintos del liberal y del conservador será muy importante en la dinámica del proceso; igualmente el papel de las corrientes que, dentro o fuera de los oficialismos de los partidos clásicos, cuestionan de verdad el montaje caciquil.

El presidente Barco, al igual que su antecesor, tiene en su favor una alta votación, que sobrepasa los cuatro millones de votos; en la medida en que su gobierno no se deteriore en torno de sus dos programas de bandera<sup>8</sup>, esta alta votación le está posibilitando dar los pasos audaces que el proceso necesita para recuperar su dinámica. Por fuertes que sean las presiones de ciertos medios de comunicación y de ciertos gremios, y la inercia o las reticencias de los políticos, el presidente cuenta con la condición esencial que López llamaba “un fuerte respaldo de opinión”. Al mandatario corresponde hacer de ella una opinión por la paz, alimentarla, propiciar su permanente movilización, ya no sólo entre sus electores sino entre todos los colombianos.

Además, la absoluta mayoría liberal, en el marco del esquema partidista de gobierno, le brinda un margen de maniobra parlamentaria mucho mayor que el del presidente Betancur, para lograr por su jefatura lo que no sea posible en virtud del compromiso programático del liberalismo. El apoyo de las personalidades del partido será muy importante, dadas las costumbres políticas colombianas, como fue decisivo para Betancur el apoyo del ex presidente Pastrana. Es, por ello, incomprensible que los ex presidentes Lleras Restrepo y López Michelsen, quienes auspiciaron sin reservas la política de paz dialogada del Presidente Betancur en su decisiva fase inicial, hayan cambiado ahora su lenguaje<sup>9</sup>.

## REHABILITACIÓN, NORMALIZACIÓN Y RECONCILIACIÓN

Nos referimos específicamente a la política de paz del actual gobierno, definida como “rehabilitación, normalización y reconciliación”. Aunque entendemos la interdependencia que, en la intención del gobierno, guardan los tres objetivos, abocaremos cada uno de ellos por separado.

### REHABILITACIÓN

El propósito de la rehabilitación aparece claramente en los Acuerdos de La Uribe (punto 7), con un acentuado sentido de recuperación individual, heredado de la experiencia de rehabilitación de los años cincuenta. No obstante, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que el gobierno de Betancur elaboró, buscó superar el carácter asistencial, en pro de una orientación colectiva y territorial (rehabilitación de zonas y comunidades, mediante su desarrollo, que se configuraría mejor en el gobierno de Barco). El PNR se convierte así

---

<sup>8</sup> Programa de Erradicación de la Pobreza Absoluta y Plan Nacional de Rehabilitación.

<sup>9</sup> Días antes de la posesión presidencial de Betancur, Lleras habla sido enfático en declarar, con ocasión de la entrevista que le hiciera Olga Behar: “Yo no creo que se pueda cumplir la ley por medidas coactivas [...] Hay personas en el país que creen que lo único es el empleo de la fuerza. Nosotros sí hubiéramos hecho el diálogo con el M-19”, en *Semana*, 20-27 de julio de 1982, págs. 22-23.

en el principal instrumento para tratar lo que el gobierno de Betancur llamó las “condiciones objetivas” de la violencia, mediante acciones económicas y sociales del Estado en las zonas afectadas por enfrentamientos permanentes entre las guerrillas y el ejército.

Hay que decir que, aunque teóricamente el gobierno de Betancur reconoció la igual importancia de las “condiciones objetivas” y las “condiciones subjetivas” de la violencia política, en la práctica sus logros se contabilizan mucho más en el tratamiento de las segundas. Las arduas dificultades del fisco durante la administración Betancur incidieron notoriamente en el cumplimiento del PNR, así como en el programa complementario de titulación de tierras, otro punto de los Acuerdos de La Uribe. Hasta los funcionarios comprometidos en el PNR reconocen que en los dos primeros años la existencia del Plan no fue real; pues, por falta de presupuesto propio, se redujo a una suma de inversiones sueltas que con antelación estaban programadas en los municipios o en los departamentos por las correspondientes entidades sectoriales.

El PNR adquiere su propia financiación a partir de 1985, un alto porcentaje de la cual provino del crédito externo; pero aún así, su ejecución financiera llegó sólo al 75% durante el año 1986, y su ejecución física fue todavía menor.

El gobierno de Barco rectifica el diseño del PNR y busca articularlo, junto con el programa de Erradicación de la Pobreza Absoluta (dirigido a las zonas urbanas “subnormales”), a su proyecto global de “economía social”; de este modo la “rehabilitación” se extiende a otros frentes de la acción estatal, más allá del PNR.

Partiendo de una evaluación negativa de la gestión de su antecesor en lo concerniente a los borrosos contornos de las acciones orientadas hacia las “condiciones objetivas” de la violencia, Barco llega a un extremo igualmente objetable: confía demasiado en que, al transformarse las “condiciones objetivas”, cesará la violencia<sup>10</sup>.

La demarcación de las zonas beneficiarias del Plan sigue siendo en principio la formulada en el gobierno anterior, más algunas zonas que se han incorporado recientemente como fruto de las negociaciones del gobierno con las comunidades regionales en los paros cívicos.

Pese, sin embargo, a la conservación de la división zonal originaria del Plan, el actual gobierno ha formulado de manera distinta el criterio para incluir virtualmente en él regiones y municipios. El criterio ya no será la presencia estable del hecho guerrillero, sino la conjugación de los tres factores siguientes: desarticulación económica, ausencia institucional y pobreza<sup>11</sup>. Con ello el gobierno apunta en la dirección de su propósito político de desplazar el diálogo con las organizaciones armadas hacia el diálogo con la ciudadanía. En el fondo, empero, la amenaza guerrillera, presente o virtual, sigue definiendo las prioridades de inversión, incluso en el Programa de Erradicación de la Pobreza Absoluta (PPA), en donde puede fácilmente adivinarse el potencial insurreccional que representan los pobladores de los barrios “subnormales” de las grandes ciudades.

---

<sup>10</sup> En el documento titulado “Política de cambio para la reconciliación, normalización y rehabilitación”, Carlos Ossa Escobar afirma: “En la medida en el Plan Nacional de Rehabilitación, como una prioridad del programa de cambio social, se fortalezca y produzca los resultados esperados se le quitará base a la acción guerrillera sobre el campesinado. El propio movimiento subversivo perderá su razón de ser por acción de la empresa rehabilitadora”.

<sup>11</sup> Véase documento oficial titulado “Fundamentos del Plan Nacional de Rehabilitación”, pág. 11.

El actual PNR logra ya perfilarse como un plan de desarrollo para un importante conjunto de zonas, fundamentalmente rurales, cuyas poblaciones, en sus capas bajas particularmente, han estado tradicionalmente excluidas de los beneficios del desarrollo.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en la versión actual se mantiene el principio de participación comunitaria del PNR original, nos parece que con él puede abrirse un nuevo estilo de planeación, saludable de conservar y potenciar. La viabilidad de ese nuevo estilo dependerá, ciertamente, de la vocería que, en su composición, los consejos regionales y municipales reconozcan realmente a los sectores sociales que de modo inveterado han sido excluidos de las decisiones; de las cortapisas que en los consejos se coloquen a los manejos de las maquinarias caciquiles; y de las funciones de decisión que los consejos ejerzan, no confinándolos a desempeñar simples cometidos de fiscalía.

En lo concerniente a su dimensión nacional, no cabe duda de que en el actual gobierno el PNR ha ganado coherencia respecto del conjunto de la política económica; tampoco puede negarse que existen, en dicha política, cambios sobresalientes con relación a los gobiernos que lo precedieron, por lo menos desde 1974. En algunos rasgos, como la creciente presión del crédito externo, el gobierno de Barco no se diferencia de ellos; tampoco en el recargo tributario sobre las capas medias ni en relación con López y Turbay) en la timidez ante el capital financiero, cuyo ahorro no siempre ha sido multiplicador sino también especulativo. Los cambios destacables que caracterizan al presente gobierno, por el contrario, se han producido en la "reorientación" del gasto público a través del PPA y del PNR, con acento ciertamente social y regional; reorientación que se efectúa, en parte, recortando grandes programas energéticos y viales emprendidos, con financiación externa, durante la gestión presidencial de Turbay; se disminuye el porcentaje de sectores descentralizados (energético y vial) en la composición total de la inversión pública consolidada, aumentando en ella lo correspondiente al gasto del gobierno central, un alto porcentaje del cual, a su turno, se destina al PPA y al PNR (para 1987 dicha proporción se estima en 41%)<sup>12</sup>.

La forma operativa de estos dos programas, como se sabe, es la integración coordinada de esfuerzos de las diversas instituciones estatales que han tendido a actuar en el pasado de manera aislada. Los alcances efectivos de la "reorientación" del gasto estarán condicionados por la *conformación* y las *funciones de los organismos regionales y locales* encargados de *coordinar* cada uno de dichos programas, de acuerdo con los requerimientos que hemos esbozado.

Pero aún en el supuesto de que se cumplan estos requerimientos para hacer efectiva la "reorientación" del gasto, no podríamos dejar de percatarnos de las inherentes limitaciones que gravitan sobre el PNR y el PPA, en razón del modelo de "economía social" dentro del cual se inscriben:

- Como, por ejemplo, lo ilusorio de pensar en sacar de los límites establecidos de "pobreza absoluta" al 25% de la población que la padece, disponiendo para ello sólo del 4% del producto interno bruto (PIE) (porcentaje representado por los dos programas).

---

<sup>12</sup> Esta cifra y las siguientes son tomadas de los memorandos presentados a la Comisión de Estudios sobre la Violencia por Alberto Corchuelo y Salomón Kalmanovitz.

- Como las constricciones impuestas por el crédito externo a la economía a punto tal, que el solo servicio de la deuda pública externa en 1986 absorbió el 30% del gasto del gobierno central, equivalente al 4,5% del PIB, porcentaje mayor que el constituido por el PNR y el PPA juntos, que fue de cuatro por ciento.
- Como las dificultades de un fisco cuyo recaudo tributario representa el 10,3% del PIB, mientras sus gastos ascienden al veintiuno por ciento.
- Como el costo social de redistribuir los consumos de las clases medias y trabajadoras en favor de los indigentes de la “pobreza absoluta”.

Conviene al gobierno sopesar los factores señalados y examinar hasta dónde los poderes públicos pueden modificarlos para hacer más dignos de crédito tanto el PNR como el PPA.

## NORMALIZACIÓN

El propósito de la “normalización” de las zonas de enfrentamiento guerrillero, como uno de los propósitos conducentes a la paz, parte indudablemente de establecer una relación entre la violencia y la magra vigencia de las “instituciones” en la expresión y solución de los conflictos, que por ello se tornan violentos.

Adicionalmente, el gobierno actual considera que el mismo proceso de paz adoleció de falta de institucionalidad durante el gobierno precedente. Los equipos asesores que trabajaron con el presidente Barco antes de su posesión evaluaron negativamente el funcionamiento y la composición de las comisiones de paz creadas por Betancur, responsabilizándolas de haber llegado a un punto muerto en las conversaciones con los guerrilleros; las fallas y el estancamiento que en ese momento ellas revelaron, les hizo pensar que el mal radicaba en su carácter poco institucional (en cuanto no eran dependencias directas del Gobierno, que pudieran comprometer recursos o decisiones en su nombre).

Nos distanciamos de la apreciación del Gobierno, en el siguiente sentido:

- a) En cuanto a la crítica hecha a las comisiones por no ser “institucionales”, nos parece que en el fondo hay aquí, de cierto modo, un malentendido. Las comisiones constituían esferas de negociación y espacios pluralistas de diálogo político, pero no instituciones legales de poder. Cuando la Comisión de Verificación, por ejemplo, cumplía sus funciones, nunca se pretendió que reemplazara a la justicia en la función legal de definir culpabilidades o de imponer sanciones, sino que buscara, como intermediaria, el cese de enfrentamientos en momentos determinados.

El desfase entre las expectativas de reforma generadas por los acuerdos y los mecanismos legales para satisfacerlas, no es imputable al carácter de las comisiones sino, como ya lo dijimos, a la falta de voluntad política de los partidos; es el mismo desfase que se dio entre los deseos de cambio del presidente Betancur y los logros alcanzados.

Valga advertir, en fin, que un exceso de preocupación por “institucionalizar” el diálogo, en las condiciones específicas de las instituciones estrictamente vigentes, puede llevar al monólogo.

- b) En lo referente al planteamiento general de la “normalización”, de lo que se trata en el fondo es de la precariedad de nuestro estado de derecho y de nuestra democracia para posibilitar las salidas civilizadas a los conflictos entre grupos y entre individuos, con el mínimo de violencia.

El desajuste entre las instituciones y el que Jorge Eliécer Gaitán llamara “país nacional”, es inmenso; la obsolescencia es manifiesta. Frente a tal obsolescencia, el recurso usual había sido sustituir de facto el conjunto de las instituciones por la que entre ellas supuestamente estaría a salvo de la crisis: las fuerzas armadas; suposición que, a más de su inconsistencia, como lo han demostrado estudios recientes<sup>13</sup>, ha acarreado altos costos para la democracia y para la convivencia pacífica pluralista.

Por eso el propósito de rescatar el vigor y la eficacia de las instituciones civiles, es positivo para el país<sup>14</sup>.

Sin embargo, consideramos desacertado identificar la “institucionalización”, o robustecimiento de las instituciones, con la simple “normalización”: insistir ante los guerrilleros en la “normalización”, sin contrapartidas, es por lo menos ilusorio; es propiciar la inercia y perder la iniciativa de gobierno, en un momento en que el propósito de la institucionalización exige prioritariamente el cambio de la norma y de la normalidad vigentes, para recuperar “legitimidad”, consenso: he aquí el puntal de cualquier proceso de institucionalización. Todo espacio de consenso ganado significa ahorro de violencia.

## RECONCILIACIÓN

Al abordar el tema de la “reconciliación”, la primera preocupación que surge es el cambio, perceptible, entre el lenguaje de Betancur, para quien la “paz” era un “propósito”, y el lenguaje de Barco, para quien la “reconciliación” es un “resultado”.

Lo que está de por medio, una vez más, es la excesiva confianza del gobierno de Barco en que la modificación de las llamadas “condiciones objetivas” conduzca, sin casi mediación alguna, a la extinción de las “condiciones subjetivas” de la violencia.

Nosotros creemos que la acción en los dos frentes debe ser simultánea y de igual intensidad, para lograr eficacia.

Una de las dificultades, quizá la mayor, que han inducido al gobierno a disminuir el diálogo político y la negociación con los grupos guerrilleros es, sin lugar a dudas, el frecuente reproche que se hace al gobierno anterior, de haberles otorgado excesivo protagonismo, constituyéndolos en los principales interlocutores válidos. El hecho es relativamente cierto, pero no sus consecuencias.

Porque el espacio político (de consenso) de las instituciones democráticas, y el espacio político ganado por las guerrillas que aceptan el diálogo y la tregua, son dos caras inseparables de la misma moneda. Hasta el Presidente Turbay, de caracterizadas preferencias por la vía militar, lo entendió así al negociar con el M-19 en la toma de la

---

<sup>13</sup> Uno de ellos es el estudio del Instituto Ser sobre la justicia, en el cual queda claro que la justicia penal militar no ha sido más eficiente ni más ágil que la justicia civil.

<sup>14</sup> En el ya citado documento “Política de cambio para la reconciliación, normalización y rehabilitación” (febrero de 1987), el consejero presidencial Carlos Ossa Escobar precisa el contenido del propósito de normalización: “normalización de la vida civil”. Allí mismo enumera algunos de sus supuestos, que son indudablemente importantes, y sobre los que el país está esperando un esfuerzo mucho mayor del Gobierno: la erradicación de la justicia privada y el fortalecimiento de la administración de justicia; las garantías a todo tipo de oposición, con la única salvedad de que sus procedimientos no infrinjan la legalidad vigente.

embajada dominicana; guerrilleros y gobierno, en aquella circunstancia, salieron gananciosos ante la opinión. Si los guerrilleros aceptan en mayor o menor grado, por el hecho de negociar, acogerse a la institucionalidad, también el gobierno arriesga competir por el consenso, obviamente en el marco de la institucionalidad; la competencia favorecerá a quien lleve de hecho la iniciativa y muestre mayor capacidad política para captar la adhesión de los colombianos.

Por lo demás, pasar por alto a los grupos armados no resuelve el problema de su protagonismo político. Nadie puede desconocer la simpatía general suscitada por el M -19 en los años del gobierno de Turbay, que no les reconoció (salvo en la negociación de la embajada) espacio institucional alguno. Fue, al parecer, una simpatía mayor que la que hoy gozan los grupos armados acogidos a los acuerdos, y muchísimo mayor aún que la reconocida, hoy también, al mismo M-19 después de la ruptura de los pactos suscritos con Betancur y de los hechos del Palacio de Justicia.

Lo que marca, pues, la diferencia entre Turbay y Betancur, en ese aspecto, no es si posibilitaron o destruyeron el protagonismo de los grupos guerrilleros; es, más bien, la opción entre un protagonismo fuera y en contra de las instituciones (período de Turbay) y un protagonismo en el interior de un espacio institucional, ampliado para incorporar los (período de Betancur).

El presidente Barco, a su turno, ha propuesto la estrategia intermedia de dirigirse a la población local como interlocutora de la reconciliación, sin duda partiendo del hecho de que los grupos guerrilleros han logrado legitimación local pero aún carecen de credibilidad nacional significativa.

Las dos grandes vías que el gobierno ha previsto para la gestión reconciliadora del Estado con la población de las localidades son: los consejos de rehabilitación y las negociaciones del gobierno en las marchas y los paros cívicos por conducto del consejero presidencial para la rehabilitación, normalización y reconciliación.

En lo que se refiere al tratamiento de los paros y las marchas, el gobierno ha reiterado claramente sus principios liberales y civilistas y su disponibilidad para negociar; se requiere aún, no obstante, que las autoridades seccionales guíen con más celo sus procedimientos bajo estos principios, y sobre todo se requiere que las pautas de negociación y de garantía a la protesta penetren más en la mentalidad del personal de los cuerpos armados —ejército y policía—, que tradicionalmente han estado sometidos a una orientación política diferente, cuando de responder a la inconformidad ciudadana se trata.

En lo concerniente a la reconciliación del Estado con las comunidades por medio de los consejos de rehabilitación, su eficacia estará relacionada con la participación comunitaria que dichos consejos auspicien de manera efectiva.

El concepto de reconciliación de la comunidad con el Estado trasciende, empero, el marco de las simples relaciones del gobierno nacional con las comunidades particulares. El nuevo régimen municipal, próximo a ponerse en marcha, será otro ámbito para realizar la reconciliación entre las comunidades y el Estado. Dicho régimen consagra, de manera permanente y orgánica, aspectos de descentralización de la inversión pública y de participación comunitaria, sin dependencia directa del gobierno central. Es, pues, necesario

que en el período de transición que se avecina, el gobierno reconozca en toda su magnitud el alcance que tiene para la reconciliación la reforma municipal, le brinde los elementos necesarios para su puesta en práctica y oriente la acción de los consejos de rehabilitación de manera que no suplanten ni debiliten la labor de los concejos municipales y las juntas administradoras ejercerán en el marco de las nuevas disposiciones, sino que, por el contrario, contribuyan armónicamente al empalme con el nuevo régimen.

Ahora bien: pese a la importancia del escenario local para el tratamiento y prevención de los conflictos, desde el punto de vista de la reconciliación, terminemos este capítulo advirtiendo que de todos modos la estrategia de dirigirse a la población local como interlocutora de la reconciliación es en sí misma limitada e insuficiente: pues los problemas locales guardan ineludibles nexos con la política económica nacional (recuérdese lo dicho sobre las dificultades del modelo de “economía social”), y ello auspicia la adhesión a proyectos políticos sustitutivos, que las guerrillas —como otros movimientos y partidos— enarbolan. Es aquí donde la estrategia de “reconciliación con las comunidades locales” se torna exigua; donde el impulso de reformas políticas de alcance nacional se hace inaplazable, y donde el diálogo con las guerrillas, en el terreno propiamente político, no es sustituible.

## RECOMENDACIONES

1. El gobierno debe retomar la iniciativa de dialogar con todos los grupos guerrilleros que no se hallan actualmente en tregua, incluso con los que se declaran más intransigentes, llevándoles propuestas que distensionen la polarización a la cual se ha llegado.
2. Para buscar el objetivo de la normalización, continuar y profundizar el proceso de desmilitarización de las funciones civiles del Estado, cuyos pasos iniciales son la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la incompetencia de los militares para juzgar a los civiles, y la designación, hecha por el Procurador General de la Nación, de un civil como Procurador Delegado *ad hoc* para las fuerzas militares.

Deben retornar a los civiles, entre otras, las siguientes funciones del Estado:

- a. Toda la justicia, con la única excepción de los juicios sobre las conductas de miembros de las fuerzas armadas que tengan relación con la disciplina castrense: insubordinación, cobardía, abandono del puesto, etc. Los delitos comunes cometidos por este personal y las violaciones de los derechos humanos deben ser competencia de la justicia ordinaria.
  - b. La orientación general de la política de defensa nacional, que debe ser discutida ampliamente por todas las fuerzas del país y definida en el Congreso Nacional.
  - c. El ejercicio del Ministerio de Defensa (el cargo de ministro y otros puestos de dirección).
  - d. La responsabilidad del orden público en las esferas nacional, departamental (intendencial, comisarial) y municipal.
  - e. La información sobre orden público en esas mismas esferas.
  - f. La coordinación interinstitucional de las obras del sector público (obras de desarrollo, de rehabilitación, de ayuda mutua comunal, etc.).
3. Poner en funcionamiento el ya anunciado Consejo Nacional de Normalización, cuyas funciones de verificación de los actuales acuerdos de tregua, o de aquellos que se firmen en el futuro, deben contar con la participación ineludible de la contraparte. Evidentemente, esta función se circunscribe a la verificación política (cese del fuego) y no a la verificación legal, que compete a los jueces de la República quienes velan por el cumplimiento de las leyes.  
  
Establecer la función de verificación en cabeza de los comités regionales de rehabilitación, los cuales suministrarán al Consejo Nacional de Normalización la información pertinente, por conducto de sus delegados regionales.
  4. Adecuar la representación en los consejos regionales de rehabilitación, para además de los partidos políticos, dar efectiva participación a las otras fuerzas de la sociedad, y especialmente a quienes se considera destinatarios de la "economía social": los sectores más pobres de las zonas abandonadas.
  5. Con el mismo criterio, reglamentar la participación en los organismos locales, regionales y nacionales que dirigen y controlan el Programa de Erradicación de la Pobreza Absoluta.
  6. Respalda sin reservas, poniéndola en práctica, la declaración de los ex presidentes latinoamericanos frente a la deuda externa, a fin de desplazar fondos del servicio de la deuda hacia los programas del Plan de Rehabilitación y de Erradicación de la Pobreza Absoluta.
  7. Rediseñar con mayor realismo el modelo de "economía social", armonizando los propósitos con los recursos, y buscando formas más justas de financiación pública, que no golpeen a las capas medias y bajas de la población ni endeuden al país. En este sentido, deben

utilizarse las facultades otorgadas al Gobierno en la pasada legislatura, para que, en vez de castigar a las capas medias, como lo hicieron las disposiciones fundamentales de la pasada reforma tributaria, se grave con mayor intensidad la tierra improductiva, el patrimonio suntuario, las tasas de ganancia que sobrepasen cierto límite y la ganancia de los capitales especulativos.

## DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y CONFLICTOS SOCIALES (1980-1987)

Distintos estudios y diagnósticos han identificado los desequilibrios derivados del *centralismo* en las relaciones entre el Estado y las sociedades regionales colombianas, así como los mecanismos que los perpetúan. Entre éstos, ocupan primerísimo lugar las medidas económicas y la asignación de los recursos públicos, por cuanto tienden a favorecer a determinadas regiones y sectores económicos, en detrimento de otros.

Esta situación pudiera denominarse *diferenciación regional del desarrollo*, en cuanto implica el distanciamiento entre regiones “desarrolladas” y regiones “subdesarrolladas”, al mismo tiempo que la vinculación entre unas y otras con fundamento en la explotación de las más débiles por las más fuertes y capitalizadas. El esclarecimiento de estas relaciones permite comprender: primero, la diferenciación entre el crecimiento urbano y el atraso rural del país; segundo, la diferenciación entre regiones agrícolas avanzadas y regiones agrícolas “atrasadas”, y tercero, la agudización de los desequilibrios regionales resultantes de nuestro patrón de desarrollo.

En cuanto al primer punto, ya es lugar común, y baste con señalar algunos indicadores de su realidad y de sus tendencias: según el censo de 1985, dentro de la población total del país, la urbana representó el 70%, transformación demográfica explicable por la profundidad de la brecha existente entre el campo y la ciudad en cuanto a condiciones de salud, educación e ingresos, que hacen más atractivos los medios urbanos para los habitantes de las zonas rurales. En términos de nutrición y salud, la situación es la siguiente: mientras la desnutrición en los sectores rurales afecta a poco más del 47% de la población menor de cinco años, en las ciudades mayores tal proporción está por debajo del 30%. Por otra parte, en 1974, según el Ministerio de Agricultura, “las muertes infantiles en la zona rural representaban todavía el 40,8% del total de defunciones registradas, frente a un 32,7% de las urbanas”.

En cuanto a la disponibilidad de servicios, la Encuesta Nacional de Hogares Dane-DPN-Dri de 1981 mostró que en el campo solamente el 16% de las viviendas recibía el agua por acueducto, frente a una proporción del 89% en el medio urbano, y que el 60% de las viviendas rurales carecía por completo de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y teléfono. Con respecto al analfabetismo, el Ministerio de Agricultura señala que su ocurrencia en las zonas rurales continúa siendo elevada, existiendo regiones como la costa Caribe, en donde afecta a más del 50% de la población.

Las estructuras agrarias, por su parte, muestran a su manera los efectos del desarrollo y la capitalización. Según un estudio de Cega, el decenio 1960-1970 evidenció la disminución del número de predios con un aumento en el número y área de los medianos y grandes (20 a 50 y mayores de 200 hectáreas). En los años posteriores (1970-1984) y según las cifras catastrales analizadas, esta tendencia hacia la concentración se modificó sustancialmente, ocurriendo un incremento en el número de predios pequeños y medianos (0 a 1 y de 20 a 100 hectáreas) con una reducción en número de unidades mayores de 500 hectáreas. De acuerdo con dicha investigación, este último rango tiende a conservarse en las comarcas más atrasadas, de suelos malos y, posiblemente como consecuencia, carentes de vías e infraestructuras sociales en general.

Sin embargo, la brecha campo-ciudad, estimada en quince años por el Ministerio de Agricultura, está llena de matices, producidos por las diferencias en el desarrollo de las distintas regiones del país, las cuales responden a una dinámica que tiende a profundizarlas. Así, los estudios de índole regional disponibles, en particular sobre mercados laborales, indican cómo los desplazamientos entre regiones y sectores favorecen, obviamente, a las zonas de mayor desarrollo relativo. Este “mayor desarrollo relativo”, que se advierte en los términos de la polarización urbano-rural, puede apreciarse también en el plano de las relaciones entre las distintas zonas rurales, en el que se patentiza la diferenciación entre “regiones de pobres” y “regiones de ricos”.

En este plano de diferenciación se aprecia la capitalización de aquellas zonas que por sus condiciones físico-geográficas —esto es, de calidad de suelos, disponibilidad de aguas, etc.—, así como económicas —o sea por su localización con respecto a los mercados regionales o al mercado nacional—, atraen la inversión privada, asegurada con los recursos públicos. Al mismo tiempo, otras zonas carentes de estas ventajas sufren, como resultado de su bajo crecimiento económico, el desplazamiento de su fuerza de trabajo, orientada hacia zonas que ofrecen mejores posibilidades para su realización. A su vez, las inversiones del Estado siguen la tendencia del capital, y así se profundiza la brecha en la asignación de recursos para el desarrollo económico y social, en beneficio de las zonas más avanzadas pero en desmedro de las que ya serían “regiones de los más pobres”. Fácilmente reconocemos aquí algunas comarcas de Boyacá, Santander, sur del Tolima, Cauca, entre otras, que nutren con su fuerza de trabajo, migratoria de manera definitiva o temporal, la producción de los cultivos comerciales en el Valle del Cauca, Meta o la costa Caribe (incluido el Urabá antioqueño).

Este proceso de desequilibrio en la canalización de los recursos fiscales, en la capitalización y en la asignación de la fuerza de trabajo, que profundiza el deterioro de las regiones más pauperizadas, causa un efecto de “retroalimentación” en sus estructuras sociales. Estas comarcas, convertidas en expulsoras de mano de obra, dejan en su interior a una población más débil, compuesta por mujeres con hijos menores, ancianos y niños, con un incremento en sus tasas específicas de participación. Por otra parte, y como lo pone de manifiesto un estudio adelantado por el Instituto Ser y la Universidad de los Andes, la disponibilidad de tierras para las unidades agrícolas encabezadas por mujeres es notoriamente inferior al promedio que ofrecen las explotaciones campesinas: así, solamente el 40% de tales unidades dispone de tierras, y en estos casos el promedio se encuentra en tres hectáreas, sin exceder nunca las veinte hectáreas. Tal estructura demográfica y productiva difícilmente genera un crecimiento económico favorable al equilibrio de la región con respecto a aquellas hacia las cuales emigra actualmente el grueso de la población más apta para la producción.

Sin embargo, este tipo de regiones no constituye la totalidad de los territorios rurales colombianos. La emigración en el campo no solamente se orienta hacia las ciudades, sino también hacia otro tipo de espacios: los mercados internacionales de fuerza de trabajo (como ha sido el caso de Venezuela y Ecuador), las zonas de agricultura “moderna”, a donde afluye primordialmente con carácter temporal, y los frentes de colonización, dinamizados por la expansión de los cultivos ilegales. El “desarrollo” hace entonces más evidentes las particularidades de las estructuras productivas y sociales dentro de las diferentes zonas rurales, al mismo tiempo que estimula los conflictos sociales que

generan estas múltiples desigualdades, a las cuales pretende responder el Estado mediante directrices y estrategias de diversos contenidos y alcances.

## LA DIFERENCIACIÓN REGIONAL Y LA VIOLENCIA

Como consecuencia de las situaciones anteriormente consideradas, la sociedad colombiana escenifica una creciente contradicción entre las condiciones sociales, económicas y políticas de la mayoría de la población colombiana y sus expectativas. Esta contradicción no ha encontrado vías de solución efectivas ni canales de expresión que faciliten encontrarlas, y tienden a generalizarse manifestaciones de búsqueda de vías sustitutivas que agudizan aún más las contradicciones de la sociedad.

Este conjunto de problemas derivados del *centralismo* y de la desigual asignación de los recursos públicos forma parte de un cuadro aún más complejo, en el que operan otros factores estructurales: la falta de tierras, resultante de una distribución profundamente desigual de las mismas y de la ausencia de una política eficaz de reforma agraria, conduce a invasiones de predios y a conflictos en torno a ellos; la política salarial y la tortuosa legislación laboral agudizan los problemas obrero-patronales; la orientación especulativa de la inversión privada y el bajo crecimiento de los sectores productivos amplían el desempleo y sus secuelas de empeoramiento de las condiciones de vida de un amplio sector de la población, ya deteriorados, a su vez, por la estructura del gasto fiscal y por la asignación para los servicios públicos. Todo ello estimula la protesta ciudadana, carente de canales efectivos de representación ante el Estado.

Frente a la agudización de los conflictos sociales y políticos, los dos últimos gobiernos han coincidido en dar prioridad a la introducción de correctivos que los aminoren. Las orientaciones generales y las estrategias al respecto, tratadas en otro lugar del presente informe, se hallan comprendidas dentro de las formulaciones del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), del proceso de descentralización y del proyecto de ley de reforma agraria, este último aún en tránsito legislativo. Consideramos a continuación los tipos de conflictos regionales, ilustrados con algunos ejemplos, para obtener elementos que permitan proponer recomendaciones, las cuales se referirán únicamente a la descentralización y a la reforma agraria, dado que el PNR ha sido tratado extensamente en capítulo anterior.

## LOS CONTEXTOS REGIONALES DEL CONFLICTO

La formulación del PNR ha evolucionado desde el gobierno de Belisario Betancur al de Virgilio Barco en algunos conceptos y estrategias, pero conserva elementos comunes, como la regionalización del plan<sup>1</sup>, en función de la cual se definen tres grandes tipos de regiones o zonas de conflicto, a saber:

---

<sup>1</sup> Véase *Fundamentos del Plan Nacional de Rehabilitación*, Bogotá, Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, marzo de 1987.

- a. Regiones de colonización espontánea.
- b. Regiones de “enclave”.
- c. Regiones de agricultura campesina deprimida.

Ellas corresponden básicamente a las que había identificado la formulación anterior del PNR y pueden ser ampliamente caracterizadas teniendo en cuenta algunas consideraciones referidas a nuevas circunstancias de los conflictos dentro de tales regiones. Esta regionalización simplifica las diferencias entre las distintas sociedades locales, incluyendo a las minorías étnicas; no obstante, se acoge para facilitar la exposición de los conflictos y las formas de encararlos, con la excepción de las “zonas de enclave”.

A). *Regiones de colonización*: La composición geográfica del país y las características históricas de la ocupación de su territorio definieron la configuración de una extensa frontera, repartida en territorios internos (“bolsas” de frontera interior) y externos. Los primeros están representados en el continuo Magdalena medio-Sinú-San Jorge y el Sumapaz. Los segundos se extienden por el piedemonte llanero de la cordillera Oriental. Una diferencia fundamental entre estos dos tipos de regiones la constituye precisamente su carácter “cerrado” o “abierto”. En los dos casos, los procesos de ocupación han ido acompañados por algún desarrollo de infraestructuras viales que dan acceso a los mercados. Sin embargo, en las colonizaciones de fronteras internas, en particular en la del Magdalena medio, la cercanía de los mayores mercados nacionales (Bogotá, Medellín) ha estimulado rápidos procesos de concentración de la propiedad territorial, en los cuales han participado algunos grandes narcotraficantes. Nos referiremos específicamente a esta última región para ilustrar los procesos que se han desencadenado en todas ellas.

Un estudio reciente del Magdalena medio explica cómo en él, al igual que en otras zonas similares, ha ocurrido la transición de la pequeña y mediana agricultura a la ganadería extensiva, típica en todas nuestras colonizaciones. Sin embargo, allí se ha producido una profunda descomposición de las capas de medianos y pequeños colonos, creando una población pauperizada, sin perspectivas de dirigirse a otras zonas cercanas para reiniciar colonizaciones y sin posibilidades ocupacionales agrícolas, dada la rápida expansión ganadera.

A este último proceso, muy peculiar de esta zona, ha contribuido, sin duda, el narcotráfico: su auge, a comienzos de los 80, coincidió con una crisis económica que orientó los capitales hacia la más segura inversión, la compra de tierras y, sobre ellas, la ganadería extensiva. Estas inversiones proporcionan a los narcotraficantes cierto “estatus legal”, a cuyo reconocimiento no fueron ajenas algunas autoridades. Ello expresa el proceso de descomposición institucional de la región, en la cual han concurrido otras formas delictivas, como la extorsión y el secuestro, practicados por grupos guerrilleros y también por bandas de “justicia privada”, como lo han denunciado miembros del gremio ganadero.

La espiral de violencia que de manera particular se ha generado en esta comarca, posiblemente está asociada con un rasgo común a otras zonas de frontera, ya mencionado, pero acerca del cual conviene extendernos un poco: la expansión ganadera y sus efectos, particularmente significativos, una y otros, en el Magdalena medio.

Un estudio patrocinado por la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegán) destaca: “Si se observa en forma panorámica la geografía de la guerrilla rural ya ésta se le superpone la geografía de la ganadería en el país, se llega en forma rápida a la conclusión de que ambas coinciden, están muy relacionadas. Pero más que una mera asociación cartográfica, este fenómeno pone de manifiesto la existencia de un conflicto social en esta área, de enormes magnitudes”<sup>2</sup>. Las correlaciones señaladas son ampliamente estudiadas por el autor de dicho estudio y afortunadamente sintetizadas posteriormente por el senador Guillermo Alberto González Mosquera, ponente del proyecto de ley para la reforma agraria que actualmente espera que se le dé curso en el Congreso de la República.

El Magdalena medio ilustraría, entonces, las correlaciones entre el desarrollo económico, social y político y los procesos de violencia en una zona de colonización en tránsito a la ganadería, dentro de un patrón de concentración de la propiedad, con participación de capital del narcotráfico. Este “patrón” de conflicto regional merece atención, pues parece extenderse a otra región de frontera: al piedemonte llanero situado al sur del municipio de San Martín, en el departamento del Meta, y al Guaviare, región en donde se advierten algunos de los fenómenos registrados en el Magdalena medio, como es, por un lado, la participación de narcotraficantes en la adquisición masiva de tierras, su convivencia con sectores militares y la formación de “ejércitos privados”, y por otro, la participación de grupos guerrilleros en prácticas de extorsión y secuestro. Dentro de este patrón, existe además otro componente, común a las dos últimas zonas consideradas, como es la liquidación de dirigentes de la oposición, con lo cual se tendería a neutralizar una recomposición política de las regiones, que podría ampliar la representación de sus distintos sectores sociales.

B). *Regiones de conflicto campesinos-agricultura comercial*: A partir del desarrollo de la agricultura intensiva en capital, se han generado diversas situaciones de “conflicto-complementación”, estudiadas por diferentes investigadores e interpretadas de modo diverso. Dadas, por una parte, la debilidad gremial campesina, y por la otra, las severas restricciones que afectan al desarrollo agrícola, como son los elevados costos de la renta territorial, de los insumos y del crédito, las dificultades del mercado interno, etc., las contradicciones implícitas en un modelo económico que combina las formas capitalistas con la producción campesina se tornan más traumáticas y generan, por tanto, mayores fricciones y conflictos. Estos, no obstante, pueden ser más graves en algunas regiones, sobre los cuales es preciso llamar la atención; entre ellas destacamos al Urabá antioqueño.

En este caso se trata de una zona cuyo eje económico más dinámico está constituido por las explotaciones bananeras, que cubren poco más de veinte mil hectáreas y constituyen definitivamente uno de los más importantes renglones de nuestras “exportaciones menores”. Esta economía se ha hecho posible gracias a una extensa red de producción campesina que rodea el área de plantaciones bananeras y que las provee de alimentos y en alguna medida de mano de obra. Las condiciones de vida de la región, como lo señala el ya citado documento del PNR, son bastante deplorables, tanto desde el punto de vista de los ingresos monetarios de la población trabajadora como de los servicios públicos.

---

<sup>2</sup> Jairo Morales N., *Bases para la formulación de una política de desarrollo en regiones ganaderas de violencia social*, Bogotá, 1982.

Las circunstancias existentes en el momento de la formulación del plan se han agravado, por causa de la agudización de las contradicciones entre los asalariados de las bananeras y las empresas, las cuales, se han convertido en el eje de los enfrentamientos sociales y políticos de la región: en torno al conflicto se han aunado, en un extremo, las acciones guerrilleras, el paro en las bananeras y los movimientos cívicos; y en el otro, las muertes de dirigentes sindicales, las requisas y presiones militares contra colonos campesinos y trabajadores de las bananeras y las amenazas contra líderes políticos y sindicales de las más diversas orientaciones ideológicas.

Una expresión actual del conflicto la constituye la polarización de las fuerzas sociales de la región, representada por la movilización de sectores populares en apoyo al pliego unificado de los trabajadores de las plantaciones frente a la acción coordinada del gremio bananero ante el gobierno, coincidente con distintas acciones represivas de autoridades armadas, escuadrones de la muerte y sicarios.

La situación de esta región contiene muchos más elementos que complican su tratamiento, cuales son la persistencia del latifundio ganadero en el norte (Arboletes, Necoclí), como parte de las estructuras productivas que predominan en esta región de la costa Caribe; la presión de la expansión ganadera contra las colonizaciones campesinas (San Pedro de Urabá); el hostigamiento a las comunidades indígenas (Caimán Nuevo), así como la baja cobertura de los servicios estatales, etc. Sin embargo, la situación descrita como eje de los conflictos se centra en las condiciones laborales y en menor medida en los servicios públicos, a lo cual se añade la protesta contra las amenazas a la vida de dirigentes y organizadores políticos y la persecución a los indígenas.

C). *Regiones de agricultura campesina deprimida*: Puede ejemplificarlas el distrito denominado Cauca-Norte, que comprende la zona nororiental de ese departamento en lo que respecta a las poblaciones indígenas. La dinámica que se ha desarrollado en estas regiones, y en particular en el Cauca indio, merece una consideración especial y adicional a lo expuesto en el capítulo sobre violencia contra las minorías étnicas.

A partir del decenio del setenta las comunidades indígenas, en particular las del Cauca, iniciaron un proceso de organización, gracias al cual han ampliado sus territorios al recuperar tierras comunitarias que habían sido absorbidas por la expansión de las haciendas. Este proceso ha sido particularmente complejo, por cuanto en él han intervenido las diferencias étnicas entre las comunidades (paeces, guambianos, mestizos), los procesos de diferenciación social en el interior de las comunidades (dentro de las cuales hay peones indígenas sin tierras, comuneros con usufructo de tierras comunitarias únicamente, pequeños propietarios y aún medianos terratenientes y ganaderos), a más de la interferencia de agentes externos (misioneros, activistas políticos, etc.) y del factor histórico de perturbación constituido por los hacendados y sus grupos armados.

El desarrollo organizativo que, a pesar de la severa represión, alcanzaron las comunidades, coincidió con la crisis agraria de las haciendas, dando mayor viabilidad a la recuperación de tierras. No obstante, ello ha ocurrido dentro de un marco de violencia ejercida principalmente por los agentes armados de los hacendados y las fuerzas militares. Este marco de violencia propició la presencia de grupos guerrilleros, que han sostenido relaciones igualmente complejas con las comunidades, por cuanto éstas

pidieron su ayuda militar pero también han sufrido sus desmanes. Finalmente han llegado a algunos acuerdos, cuyo contenido principal parece ser el retiro de todos los grupos armados y del ejército de los territorios indígenas.

A ello se agrega el problema nada sencillo de la organización económica de las comunidades, para lo cual es preciso resolver no solamente la cuestión de tierras, ya que en algunos casos se dispone de las necesarias, sino también de la de medios técnicos para su explotación. A este respecto, es necesario destacar la rigidez de los “modelos” de asistencia de las entidades estatales para con las economías campesinas, la cual se hace más notoria en el caso de los indígenas y otras minorías étnicas, cada una de las cuales tiene sus formas propias de evaluar e incorporar tales medios a sus objetivos económicos.

## REGIONES Y REFORMA AGRARIA

Se han examinado los principales tipos de conflictos regionales y algunos ejemplos de los mismos, señalando tanto los problemas derivados de los desequilibrios producidos por el centralismo como los causados por el carácter de las actuales estructuras agrarias. Dada la importancia de este último factor, conviene examinarlo en términos tanto de la propuesta del Gobierno para reformarlas como de los requerimientos regionales<sup>3</sup>.

El contexto político del actual proyecto de ley de reforma agraria fue el pacto de tregua del gobierno con las FARC y el M-19, el cual hizo hincapié en la consideración de agilizar la reforma, al afirmar que “la violencia se encuentra íntimamente relacionada con la estructura de tenencia de la tierra”. Dentro de la nueva legalidad surgida del pacto, la Comisión de Reforma Agraria del Diálogo Nacional convocó a las agremiaciones campesinas y empresariales, a funcionarios del gobierno, a representantes guerrilleros y a centros de investigación para formular un proyecto de consenso sobre la reforma a la legislación agraria vigente.

En dicha comisión se llegó a un acuerdo sobre modificaciones a la ley de reforma agraria, que por primera vez en la historia logró la aceptación de los campesinos y de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), que agrupa a los grandes propietarios de la tierra.

La política de paz del actual gobierno afirma que las reformas sociales no pueden ser el fruto de la negociación con los grupos guerrilleros, sino una proyección de la administración pública hacia la sociedad colombiana. Se observa un claro viraje dirigido a la institucionalización de las iniciativas en cabeza del Ejecutivo. Este cambio de política busca restarles representatividad a las guerrillas y eliminar el peligroso detonante de la insatisfacción por el incumplimiento de los pactos.

El proyecto de ley presentado por el gobierno de Barco reúne parcialmente las propuestas sustanciales que el gobierno de Betancur había recogido del proyecto surgido del Diálogo Nacional. En cada uno de los pasos, el proyecto se ha ido distanciando más del espíritu y del texto aprobado por la mencionada comisión.

---

<sup>3</sup> Se acogen en este punto apartes del memorando elaborado para esta comisión por el sociólogo Alejandro Reyes Posada.

Desde el punto de vista político, es claro que el proyecto actual no funda su legitimidad en los acuerdos de tregua ni en las comisiones de diálogo, aunque la continuidad de algunos de sus principales participantes, como el ponente del proyecto de ley, Guillermo A. González Mosquera y el ex presidente de la SAC, Carlos Ossa Escobar, podría hacerlo creer. El proyecto descansa en los planes de lucha contra la pobreza absoluta y de rehabilitación y tiene como marco institucional un proceso creciente de descentralización administrativa y fiscal.

Uno de los puntos centrales en los cuales todos los proyectos coinciden es la necesidad de agilizar la tramitación de la reforma agraria. Cualquiera que sea la dirección de la reforma, se requiere disponer del instrumento apropiado, que no es otro sino la compra o expropiación ágil de tierras. La mayoría de las compras efectuadas por el Incora (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria) han tratado entre dos y cuatro años en perfeccionarse, convirtiéndose así en el comprador de tierras más lento del país.

Un cambio de fondo que el proyecto introduce en la legislación actual es la eliminación de la calificación sobre el grado de explotación de las tierras, para establecer, con fundamento en ello, un sistema de pago uniforme y altamente beneficioso para las tierras más abandonadas, pues les reduce el plazo de quince a cinco años, con intereses anuales equivalentes al 80% de la tasa de inflación. El proyecto de la Comisión del Diálogo Nacional eliminaba la calificación de las tierras sólo en los casos de ampliación de minifundios, dotación de tierras a arrendatarios y aparceros, reestructuración de resguardos indígenas y distribución de tierras en zonas de presión campesina, pero dejaba por fuera las restantes, cuya forma de pago debía guardar relación con el grado de explotación económica.

El pliego de modificaciones introducidas por el ponente mejoró la forma de pago que había propuesto el gobierno de Barco, al establecer que se pagaran de contado los predios cuyo valor no excediese de cuatrocientos salarios mínimos (un poco más de ocho millones de pesos), mientras el proyecto del gobierno establecía el límite en trescientos salarios.

Es fácil imaginar que muchos propietarios dividirán ficticiamente las propiedades que deseen vender al Incora para lograr una venta global de contado, aumentando los costos y disminuyendo el efecto del programa de reforma.

El proyecto faculta al gobierno por un año para reformar la estructura administrativa del INCORA, y comienza por cambiar la composición de la junta directiva al aumentar de dos a seis el número de representantes campesinos y eliminar a los gerentes de los institutos agrarios, quienes son sustituidos por cuatro delegados del presidente de la república. Los seis votos campesinos son una tercera parte de la votación, que requiere la mitad más uno para aprobar decisiones. El proyecto acordado en la Comisión de Diálogo establecía en ocho el número de representantes campesinos. De todas maneras, es un avance sobre las normas vigentes.

En términos globales, la conjunción de la reforma agraria y el Plan de Rehabilitación permite al Estado disponer de un instrumento ágil para comprar las tierras afectadas por el proceso de violencia y estabilizar la estructura social de los frentes de colonización. La tímida convocatoria del gobierno de Barco a las fuerzas políticas en apoyo de una estrategia de reforma agraria no permite esperar que exista la voluntad política de

reformular las tierras dedicadas a la agricultura comercial o de afectar seriamente la proporción de las constituidas por latifundios de ganadería extensiva. Mucho menos puede esperarse un programa de reestructuración de minifundios, pues la lógica indica que primero habría que ocuparse en dar tierra al millón de campesinos sin ella.

## RECOMENDACIONES

### DESCENTRALIZACION

La necesidad de corregir el excesivo *centralismo* que caracteriza y afecta a la nación colombiana exige un conjunto de correctivos que transformen las relaciones entre el Estado y las regiones. Estas transformaciones, que habrán de comprender las esferas políticas, administrativas y económicas, deberán abrir vías a la búsqueda de un equilibrio en las condiciones de desarrollo de las regiones y de las localidades, como base objetiva para una democratización de la sociedad.

Los actos legislativos (leyes y decretos) comprendidos dentro del “proceso de descentralización” iniciado por el gobierno de Betancur y continuados por el del presidente Barco proporcionan elementos de gran validez para la búsqueda de este equilibrio, sin que pueda garantizarse, sin embargo, su plena consecución. Para su aplicación habrá de despejarse un variado conjunto de problemas, referido al traslado de recursos fiscales, a la inversión privada y fundamentalmente a los niveles de decisión locales sobre el desarrollo económico regional. No obstante, para los temas específicos considerados en este capítulo se proponen las siguientes medidas.

En primer término la ampliación efectiva de los espacios políticos para la intervención ciudadana en la gestión del Estado, y el reconocimiento práctico de las nuevas fuerzas políticas y sociales y de su derecho a actuar en la vida institucional del país. En este sentido, el Estado deberá garantizar el funcionamiento constitucional de los concejos municipales y de las organizaciones gremiales de las localidades, impidiendo prácticas como el extrañamiento forzado, las retenciones ilegales y las torturas, las limitaciones al desplazamiento de las personas y la criminalización de tales organizaciones por las autoridades armadas y los medios de comunicación.

En segundo lugar, la aplicación de un régimen de autonomía, como consecuencia del proceso de descentralización, para territorios en donde las minorías étnicas constituyan la población predominante. Este régimen, configurado por un reconocimiento de territorialidad, de coparticipación y autogobierno, agregado a la solución del problema de la tierra, a la ayuda estatal económica y técnica, al desarrollo educativo y a la extensión de la salud, imprimiría una nueva dinámica al tratamiento de las relaciones del Estado con las minorías étnicas.

Esta aplicación comprendería la creación de provincias autónomas, cada una de las cuales abarcaría determinada región socioeconómica y étnica en el interior de un municipio o integrada por varios municipios. Estas provincias gozarían de un estatuto especial para su gobierno, el cual estaría conformado por los representantes de las comunidades y de la población mestiza incluida en el territorio de la provincia. Contando con la ayuda del Estado, estos gobiernos autónomos tendrían injerencia en el manejo de la economía local (unidades de producción cooperativas, de crédito, de comercialización) y de los servicios (transporte, construcción de vías, construcción de escuelas y viviendas), con base en la aplicación de normas como las consignadas en la Ley 11 de 1986 y en el Decreto 77 de 1987.

Así mismo, las provincias tendrían, por derecho propio, representantes en las asambleas departamentales y en el Congreso nacional. Tanto las comunicaciones como la enseñanza tendrían carácter bilingüe, obligatorio dentro de la provincia. La supresión del analfabetismo, el fomento de publicaciones y transmisiones radiales en idiomas diferentes del castellano irían parejos con la formación masiva de maestros, profesores, técnicos, etc., surgidos de las propias comunidades.

## REFORMA AGRARIA

### RECOMENDACIONES GENERALES:

- Apoyar el énfasis que la Comisión del Diálogo puso en la obligatoriedad de adoptar “planes regionales de reforma agraria”, que aislen las decisiones de afectación de predios del juego de fuerzas políticas locales. Ellos pueden apoyarse en los planes de desarrollo municipal previstos en la Ley 12/86, y en los decretos 1333/86 y 77/87.
- Señalar una meta de cubrimiento de la reforma agraria que comprenda al 50% del campesinado sin tierras en diez años. Si en veinticinco años de reforma agraria no se benefició al 4% de los potenciales beneficiarios entregándoles 900.000 hectáreas, para beneficiar a medio millón de campesinos es necesario afectar 11'250.000 hectáreas en el lapso mencionado.
- Modificar las condiciones que para el pago de las tierras propone el proyecto de ley que cursa en el Congreso, diferenciando dos procesos que se ataron en el proyecto: la calificación del grado de explotación para efectos de afectación de predios (que se elimina en el proyecto) y la calificación para efectos del pago (que al eliminarse beneficia desproporcionadamente a las tierras incultas del latifundio extensivo). Debe suprimirse la calificación del grado de explotación para efectos del trámite de adquisición, pero mantenerse para regular las condiciones de pago. Actualmente las tierras inexploradas se pagan en quince años, y el proyecto modificado por González Mosquera reduce el término a cinco años, con intereses del 80% de la tasa de inflación.
- Dar precedencia a la reestructuración del campo en el interior de la frontera agrícola, desestimulando la colonización como válvula de escape para la protección del statu quo. Los procesos de colonización, por sus costos sociales y económicos, no pueden continuar siendo el precio para mantener in tocadas las estructuras de propiedad que regulan las relaciones entre el capital y el trabajo en las grandes explotaciones agrícolas.

### RECOMENDACIONES REGIONALES:

#### Costa Caribe

- Adoptar medidas tendientes a impedir la reversión de procesos de afectación de tierras llevados a cabo en los años 70, pues las acciones policivas de desalojo están provocando nuevos conflictos de tierras, sin que haya posibilidad de intervención del INCORA.
- Delimitación de tierras de uso comunal en playones de ríos y ciénagas y reglamentación de los derechos de pesca de los pequeños campesinos, para impedir la apropiación de tierras que, según la ley vigente, no son susceptibles de apropiación.
- Distribución de tierras a campesinos que no las posean, en las vegas de los ríos Sinú, Cauca, Magdalena y Cesar y en todas aquellas zonas donde el Estado haya construido sistemas de riego y vías de comunicación y establecido servicios de extensión agrícola.

#### Región Andina

- Adopción de planes de recomposición de minifundios en aquellas regiones donde exista una pauta extensiva de apropiación del suelo y gran número de minifundios alrededor. Los beneficiarios de estos programas pueden ser los hijos de pequeños propietarios, con el objeto de evitar la posterior subdivisión de minifundios por herencia.

- Liquidación de latifundios ganaderos en los principales valles interandinos cercanos a las grandes ciudades, con el objeto de distribuir tierras a pequeños agricultores que garanticen una oferta abundante de alimentos de consumo popular.
- Reglamentación de los sistemas de aparcería del tabaco, uno de cuyos puntos debe ser el establecimiento de un mecanismo de concertación de precios entre los productores y las compañías procesadoras del tabaco.
- Titulación de baldíos a colonos y medidas de protección del ambiente y de apoyo económico tendientes a impedir la concentración de la tierra y la conversión de parcelas campesinas en latifundios ganaderos por agregación de mejoras.
- Apoyo al desarrollo económico de las comunidades indígenas de Cauca, Nariño, Risaralda, Chocó, Guajira, Magdalena, etc., concertando con ellas la orientación y las estrategias de los planes que se adopten.

### **Orinoquia**

- Consolidación del programa de constitución de resguardos indígenas de los guahíbos, piapocos, sálivas y curripacos en zonas donde exista presión colonizadora, especialmente en las serranías del Guainía donde se explota oro.
- Adopción de normas que limiten la apropiación de sabanas naturales para el pastoreo de ganados.
- Adopción de programas de difusión de normas ecológicas, protección de la fauna y flora nativas y conservación de las matas de monte que regulan los caudales hídricos.
- Nueva delimitación de tierras pertenecientes a la reserva de la Macarena y concertación con las poblaciones de colonos para titular las tierras actualmente ocupadas y proteger los recursos naturales, mediante la adopción de normas especiales de protección ecológica de la serranía, asignándoles a las agrupaciones de colonos funciones de vigilancia ecológica.

### **Amazonia**

- Cambio del concepto de explotación económica de la selva amazónica, para hacerla compatible con la conservación del manto vegetal y el uso de los recursos pesqueros de los ríos y lagunas.
- Delimitación de las áreas de resguardos indígenas que incorpore el concepto del uso extensivo y rotatorio de las zonas de cultivo, cacería, pesca y recolección y proteja la existencia de las etnias indígenas.
- Adopción de programas de sustitución de cultivos de coca por productos agrícolas rentables que compitan con ella, acompañados de mejoras en el transporte y la comercialización.
- Titulación oportuna de las mejoras de los colonos, para evitar su concentración en latifundios ganaderos.

## CRIMINALIDAD, IMPUNIDAD Y JUSTICIA

La incapacidad de administrar justicia de manera eficiente y convincente para las partes y la sociedad en general es uno de los factores que más influyen no sólo en que los hechos violentos queden impunes sino también en que los particulares decidan utilizar procedimientos violentos a fin de resolver sus conflictos, e incluso organizarse con el objeto de administrar “su” justicia.

En el presente capítulo nos referimos de manera amplia al campo de la justicia penal, teniendo en cuenta los diferentes momentos que se presentan desde que se comete el delito hasta cuando se cumple la pena y el individuo se reincorpora a la vida ciudadana. El énfasis se ha puesto deliberadamente en mostrar la intervención de los diferentes organismos del Estado durante todo el proceso, de manera que sea dable evaluar su incidencia en el tratamiento del delito y la violencia. Para la Comisión es altamente preocupante el resultado del funcionamiento de los organismos que tienen que ver con la justicia, por considerarla el mecanismo fundamental con que cuenta el Estado para frenar el delito y ofrecer fórmulas no violentas para encararlo. En efecto, la dimensión de la impunidad y en especial de la impunidad para los hechos de violencia se constituye en un reto a la administración de justicia. Como se verá en las páginas siguientes, esta impunidad cabe atribuirla a muy diversos orígenes. Pero se le debe dar la mayor atención a aquella que pueda provenir de organismos del Estado donde de manera directa o indirecta se apela a mecanismos violentos para obstruir la justicia.

### CRIMINALIDAD REAL Y OCULTA

Existe alarma entre la opinión pública por las dimensiones que ha tomado la criminalidad y en particular la criminalidad violenta. Sin embargo, de manera muy significativa, esta alarma no se traduce en denuncia de los hechos ni en recurso a la autoridad para que los investigue. Sólo en proporción bastante reducida acude la ciudadanía a las autoridades competentes para denunciar. En un estudio del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística<sup>1</sup>) se indica que sólo se denunció el 20,9% de los delitos registrados en una muestra de hogares en once ciudades durante 1985: *en consecuencia, habría un 79,1% de criminalidad oculta, o no denunciada*. La clase de delitos que arroja la encuesta es típica de la vida urbana: el 85,5% está asociado con el hurto en sus diversas modalidades más o menos violentas. Las siguientes fueron las razones aducidas por los encuestados para *no* denunciar los delitos:

Ausencia de pruebas.....	37,5%
Inoperancia de la justicia.....	23,2%
Trámites complicados.....	13,3%
Desconocimiento de los trámites.....	6,3%
Temor a represalias.....	6,3%
Ausencia de autoridades.....	6,3%
Vergüenza.....	1,6%
Ignorancia o inacción.....	5,8%

<sup>1</sup> “Población afectada por la delincuencia: una aproximación a la criminalidad real”, División de Estudios Sociales, noviembre de 1986.

Independientemente de los pesos relativos, cada una de las respuestas entraña una significación importante. La *vergüenza*, por ejemplo, se relaciona con delitos tales como la violencia carnal, en que la víctima no siempre obtiene el apoyo de sus vecinos y parientes para presentar la denuncia, y se siente, por el contrario, señalada socialmente. La “ausencia de autoridades” y “el desconocimiento de los trámites” hacen referencia a una situación muy real de sectores populares que no tienen acceso fácil a la autoridad, para que se investiguen los delitos cometidos contra ellos. Los “trámites complicados” aluden a una idea difundida sobre la burocratización de la administración pública, específicamente en relación con la justicia. La “ausencia de pruebas” y el “temor a las represalias” constituyen probablemente las dos caras de la dificultad para conseguir testigos por temor a las posibles consecuencias que ello acarree tanto para éstos como para sus allegados. Y, finalmente, la falta de credibilidad en el mecanismo de justicia se expresa en opiniones sobre la “inoperancia” de la misma.

Es indudable que sobre estas razones el Estado puede actuar, haciendo más fácil la denuncia e impartiendo educación a la ciudadanía acerca de los mecanismos de denuncia y administración de justicia. Pero ante todo mejorando los resultados para lograr una mayor credibilidad en el sistema judicial. En este capítulo se mostrará que los obstáculos a la credibilidad y a la eficiencia de la justicia no son puramente técnicos.

## PREVENCION Y REPRESION DEL DELITO

El total de delitos registrados en el país entre 1977 y 1985 funciona cíclicamente, según las fuentes de la policía nacional. Es importante desglosar en esta información cada uno de los tipos de delitos, pues las tendencias difieren: algunos tienden a aumentar, otros a permanecer constantes y otros a disminuir proporcionalmente.

Hay en Colombia, según las cifras, una relación entre el aumento del pie de fuerza policial y un relativo control del número absoluto de delitos por año. Así, desde 1981, cuando comienzan aumentos apreciables en el número de policías, disminuye también en cifras absolutas el número de delitos (con la excepción de 1984). Sin embargo, al relacionar la cifra del total nacional de delitos con el total de sindicados capturados, o bien al relacionar la cifra del total de sindicados capturados con el total de efectivos de la policía, los índices que resultan son mucho menos favorables a la actividad policial en relación con el delito (véanse cuadros 1 y 2).

De este dato se puede inferir que el número de delitos ha permanecido estable en términos relativos mientras que la policía ha aumentado su pie de fuerza; que el aumento en el pie de fuerza no se traduce necesariamente en un aumento de eficiencia en las actividades de represión del delito; y que la proporción de capturas por agente de policía tiende a decrecer. Una posible explicación de esta situación es que la organización del crimen se ha complicado a punto tal, que los aumentos en la cantidad de policías no se traducen necesariamente en una acción efectiva de la institución policial. Esta posibilidad, sin embargo, no parece tener mucho peso si se considera que precisamente en el presente decenio la policía ha pasado por un proceso de tecnificación muy importante de su actividad. La cualificación de sus miembros y su mejor dotación de recursos deberían redundar en una mayor efectividad de su labor.

Otra hipótesis que acaso tenga mucho más peso es que, *al lado de la creciente tecnificación de la policía, se ha venido dando UNA REORIENTACION selectiva de su actividad hacia las formas de criminalidad que en determinado momento el Estado o el gobierno de turno considera como primordiales; la policía ha sufrido un proceso de militarización de su actividad al dedicar gran parte de sus recursos y atención a la lucha contra actividades como el narcotráfico y la guerrilla.* Se habrían descuidado, entonces, ciertos campos de intervención propios de la policía en favor de otros donde las tareas de control son más difíciles. Vale la pena destacar la práctica inexistencia de una policía que controle los conflictos propios de la vida civil, con el reconocimiento y el apoyo ciudadanos. Esta actividad se ha venido cediendo paulatinamente a entidades de seguridad privadas, que obviamente actúan en favor de quienes la remuneran.

Igualmente, se destaca la consolidación de una policía que actúa crecientemente con modalidades de ejército frente a la población civil, sin distinguir el tratamiento diferenciado que requieren los tipos de delito. Las arbitrariedades que en este contexto se cometen contra la población civil son muchas, ante todo en los sectores más desprotegidos de la sociedad. Los estratos populares no siempre reconocen en la policía un apoyo a la resolución de sus problemas y, por el contrario, la vinculan con soluciones arbitrarias y con el uso desmedido de la fuerza armada. Esta reorientación de la policía la aleja de los intereses y necesidades de los ciudadanos y la consolida a semejanza de un ejército en lucha con otros grupos armados, que no se pueden confundir con la población en general y menos con la más pobre. En lo que respecta a los delitos contra la vida y la integridad personal —es decir, los más violentos—, los datos corroboran la situación descrita sobre la ineficiencia de la policía (véase cuadro 3).

Hay otros factores que también influyen en la impunidad ineficiencia de la policía y que seguramente tienen un valor cuantitativo menor, pero que cualitativamente son factores muy significativos que deben llamar la atención del Gobierno. *Entre ellos, nos referimos en especial a la medida en que la violencia llega a ser propiciada por miembros de la institución de manera directa o indirecta entorpeciendo todo el proceso que sigue a la ocurrencia del delito.* Este tipo de conducta va en contravía del estado de derecho, se constituye en un principio de terror desde el Estado y, en consecuencia, debe ocupar toda la atención del Gobierno y de la institución policial para que no prospere. Una decidida fiscalización de la actividad policial, de control al recurso de la fuerza, de castigo a los miembros de la institución que hagan uso ilegal de la violencia, se constituye en elemento central para devolverle la credibilidad ciudadana a la policía y, por ende, en factor de legitimación estatal. Si esto se cumple, gran parte del “temor”, a falta de “confianza” y la “ineficiencia” atribuida por los ciudadanos a las autoridades y a los mecanismos de justicia encontrarán solución.

## NECESIDADES DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL INDEPENDIENTE

*Es clave, para la lucha contra el crimen y la impunidad, hacer claridad sobre los límites de la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado y fortalecer los medios de investigación judicial con absoluta independencia de los organismos de seguridad.* Se han dado pasos importantes en este sentido, al proponerse, en el nuevo Código de Procedimiento Penal, la creación de un cuerpo técnico de investigación judicial dependiente de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal. A este organismo se le debe fortalecer con recursos

humanos, materiales y técnicos que hagan posible su labor. Esta independencia de la investigación judicial es fundamental en la reconstrucción de los delitos y en la identificación de los posibles implicados en ellos, y constituye elemento de garantía para que los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado no se extralimiten en sus funciones.

Hay vinculación de los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad en delitos contra la vida, y no como casos aislados o accidentales explicables con fundamento en fallas humanas o en deficiencias del servicio. La Procuraduría General de la Nación, basándose en investigaciones detalladas en juzgados superiores y de instrucción, podría confirmar esta situación de miembros de esos cuerpos de seguridad, los cuales parecen decidir cómo y cuánto informan, si se captura o no y si se entrega o no a la justicia a los capturados. La Procuraduría comprobaría, además, procesos de obstrucción a la investigación judicial: el largo tiempo transcurrido entre el momento en que la policía interviene en el caso y el aviso al juez sirve para que cambien las circunstancias del delito y sea imposible para el funcionario judicial hallar pruebas materiales del mismo. De manera especial, parece ponerse en práctica el artículo 473 del Código de Procedimiento Penal, según el cual, si no hay inculpa transcurrido un año de iniciado el sumario, éste se archiva. Hay indicios, entonces, de que el citado artículo se constituye en poderoso factor de impunidad. Vale la pena destacar que el nuevo código de procedimiento penal reduce a sesenta días el plazo para archivar el sumario.

Por otro lado, debe señalarse la dificultad creciente para identificar a los victimarios. En los tradicionales casos de riña, son relativamente fáciles de localizar. Pero en las circunstancias, que tienden a generalizarse, de asesinatos desde automóviles o motocicletas, ejecutados con organización y técnica, es cada vez más difícil lograr una identificación del victimario. Si entre 1980 y 1984 el porcentaje de sindicados que se logró identificar en una ciudad como Cali fue de 51,2%, en 1986 es de sólo 30,7%, y actualmente, si se excluyen los sindicados de homicidio en accidentes de tránsito, se reduce, a 13,05%.

Ahora bien: establecida la identidad de esa mínima proporción de sindicados, hay indicadores preocupantes sobre la participación de miembros de las fuerzas armadas. Así, en la misma ciudad de Cali y teniendo en cuenta los procesos iniciados durante 1986, 9,04% de los sindicados eran miembros de las fuerzas armadas.

En consecuencia, todo lo que se haga por aclarar el papel de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado irá en beneficio de las propias instituciones y del Estado en general.

## LAS EJECUTORIAS DE LA JUSTICIA

La realidad es que en Colombia nos encontramos con una justicia de muy pobres ejecutorias y con escasa credibilidad entre los ciudadanos. El Instituto SER abunda en información acerca de la congestión en el aparato judicial-penal. En junio de 1982 se contabilizaron en el país 1'397.800 casos penales pendientes. El promedio anual de casos por juez, en la rama penal, pasó de 480 en 1971 a 712 en 1982. Durante ese año, el 97% de los procesos se hallaba estancado en la etapa de investigación y el 62% de las personas privadas de libertad en 197910 estaban en calidad de sindicadas; o sea, sin haber sido llamadas aún a juicio y mucho menos juzgadas ni condenadas. Teniendo en

cuenta los delitos de lesiones personales intencionales y culposas y tomando como punto de referencia un período de cuatro años, se encontró que, del total de denuncias presentadas, tan solo fueron calificadas el 5,2% y únicamente en el 2,9% de los casos se produjo el llamamiento a juicio. El porcentaje de sentencias en relación con la totalidad de denuncias presentadas fue tan solo de 1,4%.

Esta situación de desproporción entre las denuncias, los juicios y las sentencias se refleja también, si se toma el conjunto de la información de la justicia penal para el período 1981-1983 (véase cuadro 4).

Suponiendo, de manera conservadora, un promedio de dos años en la duración del juicio, las 15.050 sentencias condenatorias de 1983 estarían referidas aproximadamente a los 289.970 sumarios de 1981. Tendríamos un 5,2% de los casos resueltos. Si el promedio de delitos contra la vida y la integridad personal entre 1979 y 1981 fue de 79.651 casos, y el promedio de sentencias en este rubro, entre 1981 y 1983, fue de 3.294 casos, tendríamos que sólo el 4,1 % de los casos terminarían con sentencias condenatorias. Estas cifras son apenas indicativas pues el tiempo promedio estimado en la justicia ordinaria es de 836 días (202,9% de exceso sobre el tiempo legal) y en la justicia militar de 791,7 días (1.711% de exceso sobre el tiempo estipulado legalmente).

Ahora bien: una solución que se ha sugerido para la congestión de la justicia consiste en aumentar el número de jueces. Los estudios del Instituto SER señalan, sin embargo, que los indicadores de "productividad" por juez son pobres (6,66 sentencias por juez para 1979) e incluso se menciona la proporción muy favorable de jueces por número de habitantes, en comparación con los Estados Unidos, donde los jueces conocen no sólo de los delitos sino también de las contravenciones. A continuación se hace referencia a las tres dimensiones donde se piensa que se pueden encontrar soluciones al problema de la administración de justicia.

## ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA JUSTICIA

Se hace necesario lograr una independencia administrativa y presupuestal del aparato de justicia. Sobre este principio habría que apuntar a los siguientes aspectos:

- Evaluar si el modelo de organización administrativa vigente debe o no ser cambiado o mejorado.
- Mejorar la infraestructura de servicios del sistema judicial.
- Generalizar la introducción de tecnologías de sistematización de la información, para permitir un conocimiento rápido de la situación de cada caso judicial y evaluar el conjunto del proceso.
- Fomentar la capacitación adecuada de los funcionarios, así como el mejoramiento de su remuneración.

Estos son algunos factores, que pueden contribuir de manera clara a la eficiencia del sistema judicial. En su conjunto apuntan a la organización, la administración y el financiamiento del sistema.

## ASPECTOS DEL PROCESO PENAL

Como se dijo, los especialistas están de acuerdo en que el poder judicial cuente con su propio cuerpo investigativo dependiente de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, del Ministerio de Justicia. Ahora bien: sobre las innovaciones al procedimiento penal tendientes a hacer de la justicia un sistema más eficaz, no hay suficiente ilustración. Por ejemplo, suprimir la etapa del juzgamiento, en favor de un proceso más corto y eficiente, puede tener complicaciones desfavorables para los sectores de la población más pobre y con menos recursos para la defensa. Sería recomendable, al respecto, que la discusión de los pros y los contras de las distintas alternativas se centralizara en las facultades de derecho y en las asociaciones de abogados penalistas, para que se ventilen las diferentes opciones y se discutan en foros, con la participación de expertos de otras disciplinas, tratando de pensar en una normatividad y en un procedimiento penal acorde con nuestra realidad. En síntesis, debe quedar claro que toda reforma en el proceso penal debe ser investigada y debatida y que puede incidir de manera muy honda en la administración de justicia, en sus resultados, y por ende en el comportamiento delictivo. Esta afirmación toma mayor actualidad cuando se va a poner en vigencia un nuevo código de procedimiento penal cuyos alcances democráticos están por demostrarse.

## ASPECTOS DE POLÍTICA JUDICIAL

Se puede influir de manera decidida en la efectividad de la justicia, si se actúa sobre factores como la “discriminalización”, la “despenalización”, la “desjudicialización” y la “desprisonalización”. Es de fundamental importancia promover en el país la investigación criminológica como base para proporcionar criterios que permitan modificar los factores anotados. En efecto, no se puede improvisar para determinar las conductas que se consideran “criminales” o delictivas. Un estudio detenido al respecto mostraría que muchas conductas consideradas como “delitos” por los códigos han dejado de serlo socialmente. Igualmente, la investigación criminológica puede hacer aportes significativos en el cuestionamiento de la relación entre delito y pena, en el marco de hacer justicia para la sociedad, pero también de considerar la rehabilitación del autor del delito. Igualmente, se debe cuestionar la privación de la libertad como único mecanismo de condena del Estado. Formas sustitutivas de la detención carcelaria pueden ser mucho más efectivas en la rehabilitación y en la disminución del delito, como se ha demostrado en otras naciones. La investigación criminológica es fundamental para examinar las condiciones concretas del país, proponer soluciones y efectuar seguimientos de las medidas y acciones que el Estado adopte.

La investigación criminológica puede también proporcionar criterios para delimitar el ámbito de acción de la justicia y determinar si otras esferas del Estado o del mismo aparato de justicia pueden asumir infracciones atribuidas a la justicia penal (desjudicialización) o viceversa.

En un ejemplo de investigación criminológica sobre el caso de las comisarías de policía en Medellín, se demostró que siete de las cuarenta y tres contravenciones especiales que contempla el código de policía no fueron denunciadas ni una sola vez en ocho años, mientras que una contravención (referida por el artículo 53) fue objeto de denuncia más de seiscientos veces. En la misma investigación se afirma que a un tercio de las

denuncias presentadas en todas las comisarías de Medellín durante siete años hasta 1985 no se les dio curso; que más del 90% de los procesos que se inician no terminan con sentencia; que de 1.474 denuncias por contravenciones especiales registradas en siete años sólo seis procesos terminaron con sentencia, cuatro de los cuales fueron absolutorios por falta de pruebas. En su conjunto, la investigación muestra la importancia de redefinir el papel de las comisarías de policía y encuentra indispensable, para su buen funcionamiento, que se termine con la competencia que tienen las autoridades de policía para conocer de las contravenciones, y que esta competencia pase a la rama jurisdiccional del poder público.

Finalmente, las opiniones recogidas entre personas vinculadas al tema de la investigación criminológica indican la importancia de que ésta tenga un carácter puramente científico y multidisciplinario. Todas las reformas mencionadas anteriormente tienen sentido si los jueces cumplen adecuadamente con sus funciones y se establecen severos mecanismos de vigilancia a su actividad.

## CRIMEN, SISTEMA CARCELARIO Y VIOLENCIA

A la cárcel deberían llegar las personas condenadas según los procedimientos de la justicia para que cumplan una pena, estipulada en un tiempo de privación de la libertad, durante el cual se espera que la institución carcelaria reeduce al detenido, posibilitando su reinserción en la vida civil. Ninguna de estas características parece tener el sistema carcelario colombiano. En vez de una terapia de no violencia frente al delito, las cárceles del país son lugares donde no solamente se ejerce la violencia, sino que además parecen tener características de escuelas del crimen y de trampolín para nuevos hechos delictivos y violentos.

En primer lugar, los que llegan a la cárcel son muy pocos en relación con el número de delitos que se cometen en un período determinado. Estos, a su vez, no parecen ser representativos de la multivariación y multidireccionalidad del delito en el país. A la cárcel llegan personas de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Más aún: una gran mayoría de detenidos ingresan en la cárcel en condición de meros sindicados, y en tal calidad permanecen por mucho tiempo. Incluso algunos de ellos reciben sentencias absolutorias después de muchos años de detención. Durante su permanencia en la cárcel, se ejerce sobre él o ella una violencia institucional, una violencia de grupos y una violencia de tipo interpersonal. A la salida de la cárcel, la persona se encuentra estigmatizada por el medio social que la rechaza, y a menudo termina de nuevo en los medios del delito. No faltan los casos extremos de personas que han hecho de la cárcel su hogar, y una vez que salen buscan el pronto retorno a ella.

El registro de las personas que entraron en la cárcel de Cali en febrero de 1987 es indicativo del tipo de población detenida: muy joven, con muy poca educación, de oficios manuales y en gran proporción sindicados por hurto y hurto agravado<sup>2</sup>. Según la edad, se distribuían así:

---

<sup>2</sup> Fuente: Formulario EP 001, Dirección de Prisiones, Ministerio de Justicia.

Entre 15 y 24 años.....	27,3%
Entre 25 y 34 años.....	49,5%
Entre 35 y 44 años.....	15,5%
Entre 45 y 54 años.....	6,0%
De 55 o más años.....	1,7%
Total	100% n= 432

Es decir, 76,8% de quienes ingresaron en la cárcel de Cali en febrero de este año tenían menos de 35 años; cerca del 50% contaba entre 25 y 34 años. El 34,3% afirmó tener personas a su cargo (11,1%, una; 18,5%, dos; 3,0%, tres; 1,7%, cuatro o más). Esto quiere decir que la detención de una persona tiene repercusión económica inmediata para sus familiares, quienes quedan muchas veces desamparados. Desde el punto de vista de la educación, el 75,7% afirmó haber cursado algún año de primaria; el 22,2% alguno de secundaria y el 2,1 % alguno de postsecundaria. La sindicación por la cual se les había encarcelado presentaba la siguiente distribución:

Por hurto y hurto agravado.....	43,5%
Por lesiones personales.....	15,7%
Por Ley 30/86 (estupefacientes).....	10,6%
Por homicidio.....	7,6%
Por estafa.....	3,7%
Por violencia carnal.....	2,8%
Por daños en bien ajeno.....	2,5%
Por falsedad de documentos.....	2,1%
Por secuestro.....	2,1%
Por corrupción de menores.....	1,9%
Por decreto 3664/86 (estupefacientes).....	1,4%
Por inasistencia alimentaria.....	1,2%
Por otros.....	4,9%
Total	100% n=432

Finalmente, de estas 432 personas, sólo nueve habían ingresado ya condenadas (2,1%). En suma, la población recluida en la cárcel de Cali durante dicho mes mostraba rasgos de pobreza y en gran medida se hallaba vinculada a delitos asociados con la supervivencia.

Ahora bien: ¿cuál es la situación jurídica de los detenidos en las cárceles colombianas? Los promedios para 1986 indican que el 61,27% del total nacional de detenidos se encontraban en calidad de sindicados, y el 38,73% bajo condena (en primera y segunda instancia). El panorama es peor en ciudades como Cali y Medellín (véase cuadro 5).

No contamos con una estimación del tiempo promedio que se permanece como sindicado, pero se sabe de casos de encarcelamiento prolongados que terminan en sentencias absolutorias. En general, cabe afirmar que primero se cumple con la detención y después se establece la culpabilidad del detenido, lo que se constituye en una paradoja de la administración de justicia y muchas veces en una franca violación de los derechos humanos.

Si se estudian estadísticas sobre el tipo de sindicación de los detenidos, se observa un peso muy grave de los delitos asociados con el hurto y con las lesiones personales (véase cuadro 6).

Es de fundamental importancia captar, además, la situación que se vive durante el tiempo de encarcelamiento, para evaluar si en algún sentido hay una tarea de reeducación o si la prisión se constituye en un medio que expresa y fomenta la violencia. Por un lado, las condiciones de vida de las cárceles son deplorables: hacinamiento, presupuestos de alimentación y salud reducidos, actividades reeducativas restringidas, etc... Es muy importante evaluar la normatividad que rige en el sistema carcelario y que busca un control total de la vida del recluso. Sobre esta normatividad (honorarios, posibilidades de permisos, de visitas, etc.) se crea un sistema paralelo de favores que se remuneran y que comprometen a guardias y personal administrativo de las prisiones. En el interior de las cárceles se crean grupos de poder que vinculan a los reclusos con el personal carcelario. La dinámica de estos grupos se rige por la prestación-obtención de favores y por la ley del silencio. La confrontación entre grupos es usual y no pocas veces termina en riñas y en muertes: en 1977 se informó de 1.152 muertes en las cárceles colombianas, 580 (50,3%) de las cuales "originadas en riñas". Todo indica que es necesario replantear las formas de vida in terna, de manera que el tiempo de reclusión tenga algún sentido reeducativo y de rehabilitación de los penados.

Finalmente, vale la pena meditar sobre las posibilidades de reinsertar en la vida civil a las personas que salen de la cárcel. Las probabilidades de entrar en un nuevo ciclo de delito, y seguramente de recurrir a la violencia, son muy altas. El medio social rechaza a quien sale de prisión y lo reintroduce en el medio delictivo. Una labor decidida del Gobierno y de entidades privadas con este grupo de personas, en el sentido de facilitarles los canales para el trabajo y la subsistencia por fuera de la cárcel, puede ser factor importante para romper el *ciclo delito-pena-delito*.

En suma, después de haber analizado las diferentes fases en las cuales se mezcla el delito con la violencia, sabemos que es necesario para la sociedad precisar quiénes son los agentes de la violencia y el delito, pero sabemos también que los medios que ofrece el Estado son tan deficientes, que gran parte de los victimarios no llegan a la justicia, y los que llegan pueden convertirse a su vez en víctimas, por el tratamiento que el Estado les da.

## RECOMENDACIONES

Es necesario distinguir las funciones de la policía de aquéllas que cumple el ejército. La policía debe orientarse hacia la salvaguardia de las condiciones del orden ciudadano, previniendo y reprimiendo situaciones delictivas dentro de este marco. Para que este objetivo se logre, la Comisión propone que la policía nacional se desvincule del Ministerio de Defensa y de las fuerzas armadas y pase a ser una dependencia especial del Ministerio de Gobierno.

Se recomienda controlar y vigilar la actuación de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado, para que se mantengan dentro del más estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales. El Estado reprime el delito pero no puede hacerlo de manera delictiva, ni permitir que las actuaciones individuales de las instituciones las comprometan. Al respecto, se recomienda el nombramiento de procuradores civiles para los distintos organismos de seguridad, tanto militares como de policía y civiles, procuradores que deben dar cuenta periódicamente a la opinión pública sobre las denuncias que se presentan y el curso legal que se sigue a las mismas. De manera inmediata, se recomienda realizar un censo de las diferentes denuncias y de la situación y perspectivas de las investigaciones en curso.

Se recomienda aclarar igualmente si los sindicatos provienen o no de instituciones del Estado, así como brindar la información pertinente a los medios de comunicación sobre el desenvolvimiento de los procesos, de tal manera que éstos enteren a la ciudadanía no sólo sobre la ocurrencia de los delitos y las capturas sino también del desarrollo de los juicios y del pronunciamiento y cumplimiento de la sentencia.

Es preciso propender a la cualificación de la policía y a su acercamiento a las necesidades e intereses de la vida ciudadana. La Comisión no considera que se deban crear cuerpos de ciudadanos para realizar funciones de policía. Por el contrario, se trata de reforzar la participación del cuerpo de policía existente en el medio ciudadano, buscando que éste aumente su credibilidad en la autoridad. Así como se requiere acabar con la privatización de la policía, es también necesario distinguir su acción de la de otros cuerpos, como la defensa civil y demás organismos de socorro no oficiales.

Se deben fortalecer las comisarías de policía bajo control del poder judicial y como lugar de fácil acceso al público para presentar las denuncias pertinentes. Las comisarías se pueden convertir en el nivel más inmediato con que cuente el ciudadano para recurrir a la justicia, en el que además se le brinde un servicio de consejería e información sobre el procedimiento que ha de seguir según la denuncia.

Se debería acoger y profundizar en las propuestas tendientes a lograr una independencia administrativa y presupuestal de la rama jurisdiccional del poder público. Dentro de este marco, se propone promover las reformas organizativas y técnicas de la administración de justicia sugeridas por estudios como los del Instituto SER, que pueden redundar en un manejo mucho más eficiente de los procesos judiciales.

Se recomienda buscar la aprobación del cuerpo técnico de investigación criminal dependiente de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, y dotarlo de todos los recursos humanos y técnicos necesarios. La capacidad técnico-investigativa de este cuerpo parece ser definitiva en el curso de los procesos que adelanta la justicia penal. En el marco de la independencia de la rama judicial, la Comisión propone que el Jefe de Instrucción Criminal sea escogido por la Corte Suprema, de una terna elaborada por el Tribunal Disciplinario.

Se requiere, así mismo, la creación de un instituto de investigación criminológica dependiente de la Corte Suprema de Justicia, que permita hacer un seguimiento científico de las conductas delictivas en el país y produzca criterios y recomendaciones para transformar aspectos tan importantes,

entre otros, como la normatividad y el procedimiento penales. Sobre la base del trabajo del instituto de investigación criminológica se pueden abordar temas como la **desjudicialización**, la **descriminalización**, la **despenalización** y la **desprisionalización**. Hay experiencias de otros países que indican que estos factores pueden contribuir a la disminución del delito y la violencia, pero es necesario que en Colombia se fomente la investigación criminológica no sólo para trazar directrices sino también para evaluar las que se ejecutan.

Se recomienda fomentar un debate nacional, centrado en las facultades de derecho y en la Asociación de Abogados Penalistas y con la participación de jueces y magistrados, sobre las bondades de la legislación penal en general y los beneficios comparativos de propuestas sustitutivas. A estos foros, que deben ser llevados a cabo por expertos, se debe invitar a especialistas de otras disciplinas en el campo de las ciencias sociales y a voceros de las organizaciones cívicas y comunitarias.

Es preciso que la Procuraduría General de la Nación haga un seguimiento estricto de los casos de venalidad de los jueces, poniéndolos en conocimiento del público, solicitando las investigaciones pertinentes e informando sobre su curso. Esto contribuirá a aumentar la credibilidad en la justicia penal, hoy tan menguada.

Se recomienda disminuir el número de personas detenidas y el tiempo de detención, como resultado de una política de descriminalización y despenalización. Es conveniente, igualmente, según los delitos, buscar formas de castigo sustitutivas de la privación de la libertad. A mediano y largo plazo, esta política —que, como se dijo anteriormente, debe acompañarse de un proceso de investigación criminológica— tendrá consecuencias positivas en el comportamiento delictivo.

Se deberá acometer un esfuerzo presupuestal orientado a mejorar las condiciones ambientales, de alimentación y de salud en las cárceles.

Es preciso hacer mucho más flexible el régimen interno de las cárceles y abolir los castigos físicos, como el calabozo. Se recomienda promover experiencias de vida interna sustitutivas de la vigente, buscando una reglamentación que sea de alguna forma reeducativa y reforzando las posibilidades de trabajo y capacitación de los detenidos.

Se recomienda establecer una distribución espacial y funcional según su situación jurídica de sindicados o condenados, edad y condiciones de salud.

Se recomienda promover visitas periódicas e informes públicos de la Procuraduría sobre la situación y los derechos de los detenidos.

Se recomienda, así mismo, crear una fundación con apoyo público y privado que reciba a las personas que salen de la cárcel y las ayude a su reinserción en la vida civil.

Cuadro 1  
**Colombia: delitos, sindicados  
capturados y efectivos de policía**

<b>Año</b>	<b>Total delitos</b>	<b>Total sindicados capturados</b>	<b>Total efectivos policía</b>
1977	209.417	95.389	48.162
1978	195.844	99.843	44.074
1979	203.171	101.427	44.063
1980	226.183	89.224	44.206
1981	229.487	84.258	54.089
1982	210.606	83.770	55.789
1983	201.257	86.351	56.685
1984	209.581	88.895	62.106
1985	195.659	71.584	63.337

FUENTE: Policía Nacional, revista Criminalidad, 1981-1985.

Cuadro 2  
**Colombia: delitos, sindicados capturados  
y efectivos de policía (Proporciones)**

<b>Año</b>	<b>Total delitos</b>	<b>Total sindicados capturados</b>	<b>Total sindicados capturados</b>
	<b>Total efectivos policía</b>	<b>Total delitos</b>	<b>Total efectivos policía</b>
	(1)	(2)	(3)
1977	4,34	0,46	1,98
1978	4,44	0,51	2,26
1979	4,61	0,50	2,30
1980	5,12	0,39	2,01
1981	4,24	0,37	1,55
1982	3,77	0,40	1,50
1983	3,55	0,43	1,52
1984	3,37	0,42	1,43
1985	3,08	0,37	1,13

FUENTE: Policía Nacional, revista Criminalidad, 1981-1985.

Cuadro 3

**Delitos contra la vida y la integridad personal:  
sindicados capturados  
y efectivos de policía (Total nacional 1981-1985)  
(Cifras absolutas y proporcionales)**

Año	Número Delitos (contra la vida y la integridad personal)	Capturados (sindicados por este delito)	Número policías	Número delincuentes Número policías	Número capturados Número delincuentes	Número capturados Número policías
1981	83.524	32.295	54.089	1,54	0,39	0,59
1982	76.987	30.489	55.789	1,38	0,40	0,54
1983	77.886	32.734	56.685	1,37	0,42	0,58
1984	81.134	32.194	62.106	1,30	0,40	0,51
1985	77.064	26.102	63.337	1,21	0,34	0,41

FUENTE: Policía Nacional, revista Criminalidad, 1981-1985.

Cuadro 4

**Justicia penal por etapas —Total Nacional (resumen)—  
1981-1982-1983**

	1981	1982	1983
Total de sumarios	289.970	304.389	325.389
Total llamamientos a juicio	13.246	13.246	18.811
Total sentencias	13.864	13.617	17.367
Total sentencias condenatorias	11.711	11.754	15.050
Sentencias condenatorias sobre vida e integridad personal	3.331	2.954	3.599

FUENTE: DANE, *Colombia estadística*, 1986.

Cuadro 5

**Detenidos, por sexo y situación jurídica  
(agregado diciembre 1984-85-86) Cali - Medellín**

<b>Ciudad</b>	<b>Sexo</b>	<b>Sindicados</b>	<b>Condenados</b>	<b>Totales</b>
Cali	Hombres	66,6	33,4	100,0% n = 4.055
	Mujeres	63,5	36,5	100,0% n = 300
Medellín	Hombres	76,5	23,5	100,0% n = 8.310
	Mujeres	65,2	34,8	100,0% n = 731

FUENTE: Oficina de Estadística, Dirección de Prisiones, Ministerio de Justicia.

Cuadro 6

**Detenidos por tipo de sindicación (agregado diciembre 1984-1985-1986)  
Cali - Medellín**

<b>Sindicación</b>	<b>Cali - Hombres</b>	<b>Cali - Mujeres</b>	<b>Medellín - Hombres</b>
Hurto	48,4	31,7	57,1
Homicidio y lesiones personales	21,5	12,0	17,4
Otros	30,1	56,3	25,5
<b>TOTAL</b>	<b>100,0% n = 4.055</b>	<b>100,0% n = 300</b>	<b>100,0% n = 8.310</b>

FUENTE: Oficina de Estadística, Dirección de Prisiones, Ministerio de Justicia.

## **POLITICA INTERNACIONAL Y PACIFICACION NACIONAL**

La violencia en Colombia es “nacional” y no se origina en factores externos. No obstante, ella ha tenido, y tiene particularmente la contemporánea, algunas “dimensiones” internacionales. En otras palabras, existen factores externos que, si bien no la causan, alimentan la violencia interna. Por consiguiente, el Gobierno debe tomarlos en cuenta al concebir medidas para estimular la paz. Uno de esos factores, el más elemental, surge de la evidencia de que la proliferación de grupos guerrilleros durante el decenio del sesenta no fue exclusiva de Colombia sino que, por el contrario, se dio en varios países latinoamericanos. La coincidencia presenta muchas determinantes comunes, cuya existencia crea vinculaciones internacionales.

Este fenómeno de internacionalización implica oportunidades de alianzas, tanto entre los grupos de alzados en armas contra sistemas estatales institucionales, como entre estos últimos. En la medida en que procesos semejantes se repiten en varios lugares, la colaboración transnacional tiende a ampliarse, y esto, a su vez, aumenta la magnitud del fenómeno. Es por ello que en varias oportunidades los encargados de trazar la política exterior colombiana han vinculado el concepto de “interés nacional” a la solución de conflictos en zonas geográficas cercanas al país. Tales fueron los casos, para citar sólo dos ejemplos, de Alfonso López Michelsen con su mediación en las negociaciones entre Panamá y Estados Unidos sobre la transferencia del canal interoceánico (1975-1976), y de Belisario Betancur con la mediación de Contadora en Centroamérica (1982-1986). La presencia de conflictos civiles en naciones vecinas aumenta los síntomas de inestabilidad y de conflicto en Colombia, especialmente en la medida en que sean de naturaleza semejante.

Un segundo vínculo que la violencia colombiana posterior a 1960 mantuvo con elementos internacionales, y que se halla relacionado con el punto anterior, es el de las alianzas efectivas que se produjeron a raíz de la presencia de luchas guerrilleras en varios lugares. En primer término, los esfuerzos de ayuda entre los mismos grupos. Al triunfar el Movimiento 26 de julio en Cuba, el gobierno revolucionario dio apoyo a grupos guerrilleros que combatían en varios sitios de América Latina. Tal movimiento insurgente respondía a un despertar del idealismo revolucionario que, en Colombia y en otros países, alimentaba la convicción de que la vía armada conduciría con seguridad al poder. El apoyo del Gobierno revolucionario cubano a los grupos guerrilleros tuvo sus efectos más concretos y directos en Venezuela, Guatemala, Colombia y Bolivia. El caso de Venezuela sirvió como pretexto para aislar diplomáticamente a Cuba y reforzar en el continente las manifestaciones de la guerra fría. Este internacionalismo revolucionario es un hecho externo que en el caso de Colombia ha marcado el rumbo de la violencia en dos direcciones. La primera, cuando grupos guerrilleros colombianos reciben apoyo del exterior. La segunda, cuando la posibilidad de esa ayuda y la exageración de las versiones sobre su existencia, conducen a la toma de decisiones en el sentido de utilizar los instrumentos represivos del Estado.

Dentro de esta perspectiva debe mencionarse también la existencia de alianzas de carácter internacional para encarar el problema guerrillero. Desde finales de la segunda guerra mundial, a la luz de la Doctrina Truman de 1947 y con fundamento en las instituciones creadas para formalizar el nuevo orden internacional (fundamentalmente la

OEA y el TIAR [Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca]), el anticomunismo se adoptó en América Latina como objeto principal de la política exterior durante los años cincuenta y sesenta. Esto, que en pocas palabras fue la importación de la guerra fría al continente, ha alimentado la violencia interna en varios países, entre ellos Colombia. Los Estados Unidos han fomentado, a partir del gobierno de Kennedy, varios proyectos de “contrainsurgencia”. Por medio de intervenciones directas (Guatemala, 1954; Cuba, 1961; República Dominicana, 1965; Chile, 1973; Granada, 1983), se han trasladado a otros escenarios conflictos considerados amenazantes para la seguridad nacional estadounidense, incorporando actores internacionales adicionales y creando fuertes tensiones que se convierten en obstáculo para la paz (especialmente en lo que se refiere a la estabilidad política).

También debe mencionarse el incremento de relaciones transnacionales entre fuerzas militares de América Latina y la consiguiente adopción de conceptos, instrumentos y medidas semejantes (o conjuntas) para combatir la insurgencia armada. Se trata de un proceso, en síntesis, que vincula actores internacionales a problemas internos de violencia. Al mismo tiempo, como se dijo atrás, este proceso *interioriza* una guerra externa cuya ligazón con Colombia es solamente ideológica. Tal es el caso de la lucha frente a fuerzas nacionales adelantada en nombre del combate contra el comunismo internacional.

Otro factor del contexto internacional que alimenta la violencia interna en Colombia es la oportunidad de “internacionalizarse” que tienen los grupos que luchan contra el sistema, y de esta manera magnificar las dimensiones de lo que realmente representan en el contexto puramente interno. No es coincidencia que el ELN haya surgido después de la revolución cubana, y el EPL a raíz del cisma sino-soviético, aunque no se puede, como se afirmó atrás, atribuir origen externo a estos grupos. El hecho es que el escenario internacional crea incentivos y posibilidades para que grupos guerrilleros surgidos por móviles y determinantes exclusivamente nacionales se identifiquen con un fenómeno de escala mundial. Aunque una identificación de este tipo produce sólo excepcionalmente un apoyo logístico real, los alzados en armas pueden conseguir por esta vía solidaridad, un cuerpo ideológico coherente y un estímulo psicológico y político (conciencia revolucionaria, espíritu de lucha, sentido de la misma, etc.) que son importantes en la lucha guerrillera.

Finalmente, debe mencionarse que valores de la cultura política escogidos por las élites dominantes como base de los acuerdos del Frente Nacional aportaron un escenario de intolerancia, cerramiento y persecución ideológica en Colombia desde finales de los años cincuenta. Esta actitud se mezcló con los conceptos de guerra fría propios de la época, para darles a los actos de gobierno un objetivo esencialmente en favor del *status quo*. La “filosofía” frentenacionalista de despolitizar el proceso social y excluir a los grupos ajenos al bipartidismo, era fácilmente asimilable al anticomunismo latinoamericano de los años sesenta y tenía en éste un apoyo político de importancia.

Durante los años setenta, muchos de los elementos del análisis anterior se modificaron sustancialmente. Ello se debió a que el movimiento guerrillero colombiano (y el de algunos otros países: Guatemala, Argentina, Uruguay) replanteó las bases de su acción, y a que en el contexto internacional hubo igualmente un viraje muy significativo. Como resultado de ambos procesos, la naturaleza, el tipo y la intensidad de los elementos internacionales que afectan la violencia interna también fueron diferentes.

En los años setenta se inició un cambio del orden mundial. Algunos de los hechos más trascendentales ocurridos desde este punto de vista fueron: distensión en las relaciones este-oeste; firma de los tratados Salt; derrota estadounidense en Vietnam; consolidación del enfrentamiento sino-soviético; crisis energética; privatización de la financiación del desarrollo; suspensión de la convertibilidad del dólar; renuncia del Presidente Nixon como consecuencia del escándalo de Watergate.

Estos y otros acontecimientos tuvieron como principal consecuencia la apertura de un mayor margen de acción para las naciones dependientes de los Estados Unidos. En uso de tal "permisibilidad", varios países latinoamericanos se proyectaron considerablemente hacia el exterior.

Las características y la naturaleza de la violencia interna también se transformaron. Los grupos que habían surgido en el decenio anterior vieron mermado su protagonismo, y el papel de "vanguardia" les fue arrebatado por movimientos que encarnaban un tipo de acción no solamente diferentes sino, generalmente, con objetivos distintos. El caso representativo fue el M-19 en Colombia.

El panorama en los setenta es, pues, fundamentalmente diferente del de los sesenta, aunque el problema se enfrentó con una respuesta idéntica a la del pasado, centrada en la lucha contra la "subversión comunista".

Cabe reiterar que las nuevas circunstancias hacen que las vinculaciones entre violencia interna y aspectos externos sean también diferentes. Para el M-19, las posibilidades de lograr apoyo internacional fueron desde entonces limitadas. Por una parte, porque ya no existe el componente ideológico sólido que en el pasado podía haberse usado para reclamar "solidaridad revolucionaria". El comportamiento externo de la Cuba de los años setenta se ha modificado con respecto a los primeros años de la revolución, y América Latina empieza a buscar y a lograr un fortalecimiento de las relaciones de Estado a Estado, lo que es incompatible con la ayuda militar masiva a grupos guerrilleros. Aunque ello no impide la permanencia de lazos de solidaridad, las lecciones dejadas por los intentos de ayuda a grupos revolucionarios en otros países no son propiamente estimulantes, de tal manera que la política exterior cubana en América Latina se orientará a buscar una "reincorporación" política en la zona, a tiempo que el compromiso directo con la revolución va a dirigirse hacia donde las posibilidades de victoria son amplias: África.

Durante el primer lustro del decenio, el cerco diplomático que se le había impuesto a Cuba en 1962 empieza a ser roto por buen número de naciones latinoamericanas, mediante la apertura de relaciones bilaterales y la aceptación de Cuba en el SELA (Sistema Económico Latinoamericano), creado en 1975.

Pero los cambios que ocurren en el contexto internacional hacen que un fenómeno como la victoria del FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) en Nicaragua (1979) sea fundamentalmente distinto del éxito de anteriores revoluciones y que, por consiguiente, su influencia sobre aspectos domésticos se aparte de ciertos patrones históricos. La revolución sandinista ha tenido escasas posibilidades para ayudar a grupos guerrilleros de otros países, ante la necesidad de defenderse de la contrarrevolución respaldada por Washington. Esta obstaculiza cualquier clase de solidaridad, por razones tanto de tipo

económico como político. Lo primero, por la necesidad de concentrar recursos en la defensa de la revolución. Lo segundo, por la necesidad de fortalecer las relaciones de Estado a Estado con países amigos.

Por otra parte, las posibilidades de apoyo de la Unión Soviética a Nicaragua o a cualquier movimiento revolucionario del continente han cambiado y enfrentan grandes obstáculos en la actualidad. Si tradicionalmente esta colaboración se había visto frenada por la aceptación de que América Latina es una región fatalmente destinada a la influencia estadounidense, por la poca importancia relativa que se le concedía dentro de la política exterior del Kremlin y porque las relaciones de la URSS con ella estaban subordinadas a las relaciones bilaterales de Washington con Moscú, los últimos años han incrementado las dificultades para una mayor cooperación. La URSS, especialmente en la “era Gorbachov”, ha respondido a la “revolución Reagan” en los Estados Unidos (intento de reconstruir la primacía estadounidense) con un plan de reformas internas encaminadas a fomentar la modernización tanto de la estructura política de la nación como del aparato productivo. Dicho proyecto político (*perestroika*, ‘renovación’, y *glasnot*, ‘transparencia’) tiene como condición necesaria para su funcionamiento transferir recursos de la política exterior a la interna. No sería posible transformar el aparato productivo sin destinarle un volumen de recursos suficientes para mejorar la productividad, y ello requiere eludir la carrera armamentista, particularmente en terrenos de alta tecnología como la “Guerra de las Galaxias” (utilización del espacio cósmico para fines bélicos). El proyecto interno soviético necesita de una distensión en las relaciones bilaterales con Estados Unidos y ello, finalmente, conduce a reducir riesgos y costos como los que podría significar el apoyo a grupos revolucionarios en América Latina.

#### EL GOBIERNO DE TURBAY AYALA (1978-1982)

Como primera medida, a un mes escaso de su instalación, en septiembre de 1978, el gobierno de Julio César Turbay impuso el denominado Estatuto de Seguridad Nacional, hecho que le impondrá un sello en cuanto a la manera de hacer frente a la convulsiva situación que el país atravesaba y atravesaría durante los cuatro años siguientes.

Ahora bien: es primordial señalar cómo se vincula este acontecimiento con la política exterior del gobierno del Presidente Turbay. Es ya generalmente aceptado, y hasta suena como lugar común, que existe íntima conexión entre política interna y política externa. Sin embargo, ambas no “corren” necesariamente en forma paralela en el “tiempo” de su implantación. De hecho, puede ocurrir una sincronía de tiempos y acciones (como aconteció durante el mandato de Betancur) o cierto desfase temporal entre ambas políticas (tallo sucedido al comienzo del gobierno de Turbay Ayala); lo cual no invalida en absoluto la vinculación mencionada. En el caso del gobierno liberal de Turbay, existen elementos internos que explican esto.

La “opción militar” surgía para las esferas oficiales como la alternativa privilegiada para acallar el descontento popular. Contener y cerrar el sistema, antes que abrir espacios de participación y mecanismos de negociación, se constituyeron en la racionalidad que permitió optar por los instrumentos de fuerza para enfrentar la violencia.

En el plano internacional, el presidente estadounidense Jimmy Carter había comenzado, en especial desde 1977, a dar importancia a la cuestión de los derechos humanos en su política exterior en general y hacia América Latina en particular, buscando distanciarse tanto de regímenes autoritarios como de aquellos con protuberantes violaciones de los derechos humanos. Ese hecho ya colocaba un elemento de irritación en las relaciones colombo-estadounidenses e impedía, en el período comprendido entre fines de 1978 y comienzos de 1979, una estrecha colaboración con la Casa Blanca. Así mismo, el propio ímpetu multilateral y de creciente protagonismo en la cuenca del Caribe heredado del gobierno de López Michelsen era difícil de revertir inmediatamente. Colombia aún estaba, de alguna manera, en la corriente latinoamericana de ampliar los márgenes de negociación externa en forma conjunta y de participar en la solución de conflictos regionales. De allí que el gobierno de Turbay, junto con los de las naciones del Pacto Andino y México, haya bloqueado una iniciativa de Estados Unidos ante la OEA para enviar una “fuerza multilateral de paz” a Nicaragua, para así evitar el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

No obstante, este cuadro, que busca combinar las variables internas y externas, comienza a modificarse sensiblemente entre finales de 1979 y comienzos de 1980. La “opción militar” no parece resolver la violencia nacional. Por el contrario, la exacerba y multiplica. Sin embargo, la “opción” no se replantea, sino que se profundiza. Crece el desgaste presidencial y se incrementa otro tipo de violencia: la paramilitar y paraestatal, con un número cada vez mayor de violaciones a los derechos humanos. Las bases de legitimidad del régimen parecen erosionarse aún más, pero se mantiene intransigente la estrategia de responder con las armas a las manifestaciones de violencia política. Paralelamente, aumenta la autonomía de las fuerzas militares en el manejo del orden público.

En el ámbito internacional, el nuevo presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, calificaba los acontecimientos centroamericanos con un lenguaje que coincidía con la retórica del gobierno de Turbay Ayala: Nicaragua se estaba convirtiendo en un bastión del “comunismo internacional”, El Salvador atravesaba una situación de convulsión social producto de los objetivos disociadores de la “subversión marxista” y los demás países centroamericanos se encontraban amenazados por “fuerzas ajenas” a la subregión, que procuraban desestabilizarla.

En este contexto, cabe recordar que entre el 26 de octubre de 1979 y el 7 de enero de 1980 Colombia había bloqueado en 154 votaciones —mediante un movimiento diplomático que había comenzado en mayo de 1979— la elección de Cuba para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El 4 de febrero de 1980 Nicaragua presentó un “Libro blanco” que contenía su reclamación territorial sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia. Esta injustificable pretensión generó, obviamente, la protesta colombiana. El 27 de febrero, el M-19 se tomó la sede de la embajada de la República Dominicana.

Mencionamos estos tres episodios, para situar el período 1979-1980 en la dinámica de la política interna y externa del gobierno liberal. Ya existía en Turbay una predisposición a contemplar los problemas del país desde la óptica del conflicto este-oeste. El entorno nacional y el contorno internacional a que nos estamos refiriendo va justificando, para el gobierno de Turbay, la vinculación de ambas dimensiones y el comienzo de una nueva conducta en materia de política exterior.

Desde mediados de 1979, ya se veía con mayor claridad cómo política interna y política internacional se desplazarían por el mismo carril. La dureza con los alzados en armas se complementó con una retórica anticubana y antinicaragüense. La mayor necesidad de apoyarse internamente en el anticomunismo impulsaba al gobierno colombiano a estrechar aún más fuertemente los lazos con Washington. La fracasada “invasión del sur” del M-19, en marzo de 1981, precipitará la suspensión de relaciones con Cuba.

El diagnóstico de la situación nacional que parece formular el gobierno de Turbay Ayala a partir de 1979-1980 puede resumirse de la siguiente manera: la violencia interna es un subproducto de la violencia externa. De alguna forma, se desnacionalizan los problemas de la violencia en el país. La “raíz del mal”, se argumenta ahora, está primordialmente afuera. Ello implica “internacionalizar” no sólo el origen de la violencia, sino también el mecanismo para confrontarla. Los conflictos internos pasan a ser entendidos y justificados a través de la disputa este-oeste. El conflicto bipolar ya está decididamente “estacionado” en Colombia. Se ideologiza entonces el debate. Turbay Ayala retoma una nota identificatoria del Frente Nacional: el anticomunismo, pero lo potencia a su mayor expresión.

La politización, ideologización e internacionalización de las razones y causas que generan la violencia nacional, lleva necesariamente a que la vinculación entre lo interno y lo externo se profundice. El gobierno de Turbay escogió acompañar su visión de la situación interna con un acentuado activismo internacional, identificado con Estados Unidos en lo referente a América Central y alejado de la tendencia latinoamericana a distanciarse de la política internacional de Reagan. Es importante anotar que, paralelamente con la creciente participación de Colombia en el exterior, se sumaron cada vez más portavoces de la opinión internacional que se referían a la violencia interna colombiana. Así, dentro del país, no sólo se incrementaron los conceptos adversos a los actos del gobierno de Turbay Ayala, procedentes de algunos sectores de los partidos liberal y conservador, de la oposición, de los organismos de derechos humanos, de los medios de comunicación, entre otros, sino también las críticas desde el exterior originadas, por ejemplo, en el departamento de Estado de los Estados Unidos durante 1978-1979 (por la cuestión de los derechos humanos), en Amnistía Internacional, en la Comisión de Derechos Humanos de la OEA. Estos factores exógenos, con diferente intensidad y en distintos momentos, se constituyeron en elementos de presión sobre el Gobierno, no obstante lo cual no alteraron significativamente su política exterior.

En resumen, los dos últimos años del gobierno del Presidente Turbay, en lo atinente a política internacional, confirmarían el rumbo delineado en el período 1979-1980: colaboración subordinada a Washington en lo bilateral y en lo multilateral, en especial respecto a la cuenca del Caribe.

Mientras tanto, en el plano interno, se agravaron los conflictos. La tardía iniciativa oficial de promover una amnistía restringida careció de credibilidad y no le permitió al Gobierno recuperar un prestigio y una vocación de pacificación que ya había perdido. Una mayor violencia sacudía al país. La violencia política parecía llevar a una confrontación generalizada. La violencia paraestatal continuó en aumento. El descontento social se extendía cada vez más, y a todo ello se agregaba un fenómeno de ascendentes proporciones: el narcotráfico.

## EL GOBIERNO DE BETANCUR CUARTAS (1982-1986)

Desde el comienzo de su mandato, Belisario Betancur optó por las “vías políticas” como mecanismo fundamental para el logro de la paz interna. Y en ese sentido, la simultaneidad de su actuación en política interna y política exterior constituyó un hecho, por sí mismo, audaz y con escasos antecedentes.

En sólo cuatro meses de su presidencia, se produjeron la aprobación de una amplia ley de amnistía; la iniciación de un diálogo con los grupos alzados en armas; investigaciones e informaciones de la Procuraduría en torno a grupos paramilitares; el avance de propuestas de reforma ante el Congreso; dos declaraciones de emergencia económica (la segunda con iniciativas reformistas de mayor envergadura). Mientras tanto, en política exterior Betancur decidía incorporar a Colombia al Movimiento de Países No Alineados; apoyaba a Argentina en su justa reclamación de la soberanía sobre las islas Malvinas; se convertía en vocero principal del Grupo de Contadora; apoyaba a Nicaragua en su aspiración a obtener un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU; se aproximaba a Cuba; le hablaba “duro” al Presidente Ronald Reagan durante su visita a Bogotá en diciembre de 1982. En resumen, redefinía el interés nacional colombiano en política internacional mediante una concepción desprovista de los rasgos de visceral anticomunismo e inmovilismo que caracterizaran al gobierno anterior en la definición de dicho interés. En el plan estratégico del gobierno de Betancur, la política de diálogo, pacificación y negociación en el país estaba vinculada a su política internacional de paz en Centroamérica, de mayor autonomía frente a los centros de poder mundial y de creciente acercamiento a América Latina y al tercer mundo.

Existía una lógica vinculación entre lo interno y lo externo. Empero, ¿no habían estado también ligadas ambas dimensiones en el pensamiento y la acción del gobierno del Presidente Turbay? La respuesta obvia es sí. Pero lo crucial es entender el cómo, el porqué y el para qué. Allí radica la diferencia central entre Turbay y Betancur.

En el gobierno de Betancur la vinculación entre lo interno y lo externo se despoja del anticomunismo que tradicionalmente la había guiado. El Presidente efectúa esa vinculación casi por encima y por fuera del bipartidismo. Utilizando la enorme autonomía del ejecutivo que ha caracterizado la política exterior colombiana, se adelantan iniciativas en el frente externo, paralelas o novedosas actuaciones en lo interno, que suscitan fuerte respaldo de opinión y que poseen un alto contenido nacionalista. Betancur busca darle mayor credibilidad y apoyo a su estrategia de paz nacional, con su activismo externo dirigido al mismo fin.

En esencia, se modifican inclusive los términos utilizados, tanto por el Presidente, como por analistas, observadores y periodistas, en lo referente a la política exterior y su relación con los factores internos. Es decir, ya no se habla o escribe de una violencia interna como subproducto de una violencia externa, sino de que la paz nacional está ligada a la paz internacional. Ese simple dato ya denota el viraje político dado por Betancur. Es indispensable para su estrategia de diálogo y modernización política transformar el "discurso". Se debe “lograr la paz” y no “extirpar la violencia”.

Si en dicha estrategia los mecanismos que van a utilizarse son políticos y basados en la negociación, se debe desplazar de la escena la “opción militar”. Y si, además, se busca “nacionalizar” la búsqueda de la paz, resulta entonces decisiva la necesidad de vincular lo interno y lo externo para desligar después ambas esferas. Esto es, lograr fortalecer el frente internacional, atenuar (en vez de agravar) las tensiones externas, evitar posibles intentos de desestabilización de procedencia foránea, distanciar el conflicto local de cualquier amago de internacionalización, deslindar el interés nacional del interés estratégico de los Estados Unidos para no reproducir nacional y regionalmente la disputa este-oeste y proyectar una imagen de conciliación y no de confrontación. Estos lineamientos, entre otros, se constituyeron en los medios para demostrar la independencia y la vocación de paz del nuevo gobierno, ya la vez para aislar del ámbito mundial los problemas de violencia nacional y brindar una solución interna y controlable de ella.

Ese parecía ser el presupuesto central de la estrategia belisarista. La paz se resuelve en Colombia, pero es necesario mostrar “credenciales” de pacificador tanto adentro como afuera, manteniendo la iniciativa y evitando cualquier “contaminación” externa. Así, la estrategia gana credibilidad aquí y en el exterior. Las señales y los signos que se emiten en la diplomacia causan profundo efecto, muchas veces mayor que los propios hechos.

Empero, ¿qué continuidad y profundidad tuvo la novedosa estrategia belisarista de paz basada en una “opción política” de reconciliación nacional y su creativo proyecto de política exterior dirigida a ampliar la autonomía colombiana en asuntos internacionales?

Entre septiembre de 1984 y junio de 1985, ocurre una sucesión de hechos que debilitan notoriamente al mandatario colombiano en su frente externo e interno. Hacia el 7 de septiembre, los cancilleres de Contadora presentaron a los países centroamericanos la versión revisada del Acta de paz y Cooperación para América Central (considerado el documento “final” por los miembros de Contadora). El 21 de septiembre, en forma “imprevista” —al menos para Washington—, Nicaragua acepta el acta en su totalidad. A partir de ese momento, el gobierno de Reagan inició una fuerte contraofensiva diplomática con el propósito de evitar un consenso subregional en torno a la iniciativa del Grupo de Contadora. En ese contexto, los espacios de acción internacional de negociación y pacificación en América Central tienden a disminuir vertiginosamente para el Presidente Betancur. En abril de 1985, Betancur Cuartas visita a Estados Unidos. El tono, el discurso y el ambiente de diálogo con el Presidente Reagan fueron diametralmente diferentes de los de diciembre de 1982 en Bogotá. Más que un viraje total y definitivo de la política exterior colombiana, la visita a Washington significó un punto de inflexión importante en la estrategia autonómica del Presidente Betancur.

Si bien el período presidencial de Turbay disfrutó de una holgada situación económica, producto de la bonanza cafetera, que no tuvo una decidida utilización en programas de gasto social que aliviaran la situación interna y promovieran procesos de paz y reconciliación, el de Betancur confrontó circunstancias diferentes. Su gobierno estuvo castigado por la crisis financiera internacional que, sumada al enorme déficit fiscal, tuvo amplias repercusiones en lo interno; una y otra obstaculizaron la ejecución de medidas económicas acordes con la retórica oficial, destinadas a atacar las causas objetivas del conflicto social. En medio de estos obstáculos, se ha erigido también la creciente deuda internacional. Sobre ella, Betancur intentó una gestión multilateral mediante el Acuerdo de Cartagena, el cual no ha producido, hasta ahora, sus efectos.

En el ámbito interno, el fracaso del Diálogo Nacional propuesto por el M-19, las inconsistencias de este movimiento, las hostilidades militares sufridas por él y el privilegio que otorgó a la vía armada ante la carencia de un proyecto político coherente, llevaron a que el grupo guerrillero abandonara, hacia junio de 1985, el cese del fuego. Esto constituyó un duro golpe adicional al proceso de paz.

En resumen, durante los últimos dos años de gestión presidencial la pacificación interna y la política internacional sufrieron modificaciones de significación. La “opción política” y negociada para la reconciliación nacional va perdiendo intensidad, contenido y dirección. El rápido desplazamiento hacia soluciones más enfáticas de “mano dura” y acciones de fuerza ganó espacio y preponderancia luego de la trágica y absurda toma del Palacio de Justicia, en noviembre de 1985, por el M-19. Durante este dramático y sangriento capítulo de la historia colombiana, y después, volverá a cobrar vigencia la mayor autonomía militar en el manejo y control del orden público.

Es de anotar, así mismo, que los sucesos del Palacio de Justicia motivaron fuertes reacciones internas y externas dirigidas a provocar la ruptura con Nicaragua. Sin embargo, a pesar de las enormes presiones, Bogotá no rompió con Managua, pero sí se produjo un creciente enfriamiento en las relaciones bilaterales y el deslizamiento hacia una menor figuración presidencial en las labores de paz en Centroamérica.

En las postrimerías del cuatrienio de Betancur, la audaz y creativa política exterior, iniciada con espectacularidad y alto protagonismo, se iba desdibujando lenta pero significativamente. Algo análogo, pero con ribetes más dramáticos, ocurrió con la estrategia de paz. Perdida la iniciativa a partir de 1985, arreció la violencia con formas nuevas, como el terrorismo selectivo, y se fue agotando la “opción política”, en provecho de la “solución” militar.

## RECOMENDACIONES

Tras este análisis de los dos últimos “modelos” de política internacional, podríamos concluir que sería valioso, y necesario para la defensa y proyección internacional del interés nacional colombiano, evitar vaivenes y cambios de curso que puedan resultar muy costosos en política exterior. La interrelación entre la política exterior y la política interna como mecanismo para reforzar la credibilidad del proceso de paz debe continuar animando las orientaciones de nuestra actuación internacional. Continuidad y altivez, tanto en lo que atañe al espacio de autonomía nacional ya ganado como en la definición de nuestro interés como país soberano.

1. Un diagnóstico claro sobre los aspectos externos e internos relacionados con la violencia debe llevar a la búsqueda de objetivos de política exterior que amplíen los márgenes de maniobra del gobierno. Distanciarse del conflicto este-oeste es fundamental para ampliar la libertad de acción del Estado frente a los diversos tipos de violencia que existen en el país. Ello no implica para nada la necesidad de que Colombia adopte una menor figuración externa. En algunos casos, por el contrario, se requieren un alto grado de participación y la búsqueda de alianzas con interesados en el mismo objetivo. Desde este punto de vista, por ejemplo, la vinculación que estableció el gobierno de Betancur entre el proceso de paz y la participación de Colombia en el Grupo de Contadora fue justa. En los actuales momentos, a pesar de que las posibilidades reales de culminar satisfactoriamente la misión de Contadora son muy débiles, el grupo debe mantener su activo papel en procura de una paz negociada en Centroamérica.

Mientras que la estabilización de dicha zona favorezca los intereses nacionales desde el punto de vista de la conservación de la paz interna, un cambio en la actitud del gobierno de Barco, con respecto a la de su antecesor, puede tener costos políticos muy altos, al enviar una señal a los grupos guerrilleros en el sentido de estar adaptando posiciones de “mano dura”.

2. Los efectos de una política como la del Presidente Betancur en el campo de la paz se verán siempre limitados si no hay una política económica que alivie la situación de los sectores más desprotegidos de la población. En el manejo de las relaciones económicas internacionales hay que buscar una mejora en el poder negociador del país, con el cual pueda asegurarse la autonomía para el manejo de la política económica. Colombia no puede, en virtud de compromisos con organismos extranjeros, comprometerse a adaptar medidas de austeridad económica sin incurrir en altos costos internos que afectan la búsqueda de la paz.

La tradicional posición de Colombia de actuar como el más “serio” y cumplido pagador de la deuda externa debe revisarse a la luz de las circunstancias actuales del endeudamiento latinoamericano. No pagar la deuda puede ser una medida que no implique los costos económicos que ocasionaba en el pasado, y que serviría, por ejemplo, para activar la economía interna, al disponer de mayores recursos (siguiendo una actitud semejante a la del Perú). También debe tenerse en cuenta la opción del no pago como carta de negociación, así sea para obtener mejores condiciones de pago que permitan un mayor margen para la inversión en proyectos de tipo social.

3. Colombia debe trazar cuidadosamente su política con respecto a Estados Unidos, tomando en consideración que muchos de los aspectos que preocupan a las dos partes implican conflictos de intereses; por ejemplo, con relación al narcotráfico. Debe adoptarse una estrategia que no sea confrontacionista ni inclinada a las represalias, sino más bien que entienda las posibilidades existentes para lo que se podría denominar una actuación de “crítica y enfrentamiento selectivo” frente a Estados Unidos, e incrementar así el poder negociador nacional.

4. Las relaciones bilaterales de Colombia y Nicaragua deben guardar equilibrio entre el mantenimiento de vínculos de cooperación, cordialidad y distensión, y la salvaguardia de los intereses nacionales con respecto a San Andrés y Providencia: Los conflictos que puedan surgir por eventuales reclamaciones de Nicaragua sobre dicho territorio colombiano pueden tener efectos nocivos para la paz interna. Desde este punto de vista, la congelación de una solución definitiva deja siempre abierta la puerta para que se produzcan incidentes, como los que han ocurrido en el pasado, originados por acciones del gobierno de Nicaragua que ponen en duda la soberanía de Colombia sobre las islas y que requerirían, obviamente, de enérgicas respuestas del gobierno colombiano.
5. La situación actual de la Unión Soviética ofrece oportunidades de mejorar las relaciones bilaterales con ese país. El proyecto modernizador de *perestroika* y *glasnost* de Mijaíl Gorbachov tiene como condición necesaria la concreción efectiva de un audaz esfuerzo de modernización económica y apertura política. Ello implica una convergencia muy significativa entre la URSS y Colombia. En el contexto de tales relaciones, los aspectos políticos deben ser objeto de un mayor acercamiento. Una visita a Colombia de Mijaíl Gorbachov (dentro del viaje que ha proyectado a la América Latina, por ejemplo) podría representar una buena oportunidad de estrechar la cooperación entre los dos países.

Así mismo, la reanudación de relaciones diplomáticas y el mantenimiento de lazos estables y normales con Cuba son favorables para el clima interno de la paz, y puede influir en un cambio de actitud del M-19. Sin embargo, no parecería aconsejable apresurar dicha reanudación de relaciones, a fin de evitar en ellas una falta de solidez que arriesgue conducir a una nueva y costosa ruptura. Los lazos no oficiales actualmente existentes entre los dos países deben mejorarse y fortalecerse hasta crear un estado de mutua confianza y respetabilidad que permita la reapertura de relaciones normales perdurables.

Si mencionamos específicamente a los países más directamente relacionados con el proceso de reconciliación, no lo hacemos en detrimento del principio según el cual la diplomacia colombiana debe buscar la diversificación y universalización de los escenarios económicos y políticos. Tampoco con el criterio estrecho y falso de que la paz de Colombia se resuelve en Moscú, Pekín o La Habana. La violencia política, que tiene motivaciones y protagonistas nacionales, sólo se solucionará internamente, si bien esta solución se verá reforzada con una política internacional consecuente.

Por obvias razones, los programas de pacificación interna se beneficiarán considerablemente si se ejecutan programas de gobierno que logren el respeto de los derechos humanos. Así mismo, resulta conveniente la presencia activa de los organismos internacionales que velan por el cumplimiento de los derechos humanos y debe ampliarse la participación de Colombia en ellos.

## **REFLEXIONES FINALES: LA VIOLENCIA Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Queremos destacar de la manera más decidida la íntima relación que existe entre la posibilidad de hacer efectiva la realización de los derechos humanos y la lucha contra la violencia en sus diversas manifestaciones. La violencia impide hoy en Colombia la realización de los derechos humanos, comenzando por el fundamental: el derecho a la vida.

La manera de atentar contra este derecho puede estar plasmada en formas relativamente inmediatas y conscientes, como son los asesinatos, o en formas más mediatizadas e inconscientes, como son las muertes que se derivan de situaciones de pobreza extrema. En ambos casos, los responsables se pueden diferenciar, pasando de los puramente individuales hasta los institucionales, como el Estado y la forma como está organizada la sociedad. Esto explica que en el recorrido del trabajo de la Comisión nos hayamos planteado problemas que van desde la supervivencia de las sociedades indígenas en nuestro país, el papel del Estado en el desarrollo regional urbano, las responsabilidades de las agrupaciones políticas en la búsqueda de la paz, hasta modalidades más privadas e individualizadas de expresión de la violencia y de imposibilidad de manifestar los derechos humanos.

Vale la pena aclarar que los derechos deben ser de todos y para todos. Pero no para que todos seamos "iguales", sino más bien para que podamos expresar nuestras diferencias de sexo, de origen étnico, de creencias políticas, religiosas o de cualquier otra índole, y por la vía del acuerdo hagamos posible la existencia de la diferencia y el desenvolvimiento armónico de la totalidad.

Esto implica que se propicie resueltamente la manifestación efectiva del pluralismo y la tolerancia como actitud fundamental, en la cual no se renuncia a una opinión pero se le da espacio de expresión a la contraria. Queremos ser enfáticos en afirmar que esta actitud nos concierne a todos los defensores de los derechos humanos y a los interesados en evitar las manifestaciones de violencia en nuestra sociedad.

Ahora bien: centramos nuestra atención en las responsabilidades del Estado y sus agentes en la medida en que representan el orden constitucional vigente. Pero esta directriz del trabajo de la Comisión, a la cual, por lo demás, convocó el ministerio de Gobierno, no puede eludir señalar la obligación de respetar los derechos humanos que tienen los que retan el Estado, sea como ciudadanos o, incluso, como sectores en lucha contra el poder vigente. En relación con estos últimos, la opinión pública debe manifestar su más enérgica condena a las violaciones de los derechos humanos en que han incurrido. En efecto, hay denuncias, que hieren nuestra conciencia de colombianos, sobre secuestros y asesinatos fuera de combate de que han sido víctimas personas tenidas como traidoras.

Las dos tomas del Palacio de Justicia, en noviembre de 1985, fueron la apoteosis de la violencia política colombiana. No se respetaron allí los cánones judiciales, se violaron todas las formas de legalidad y del derecho de gentes, se conculcaron derechos humanos y se mostró ante el mundo la imagen de un país en el que lo violento aparece como

normal en el quehacer político. No sólo se atentó contra un proceso de paz que poco a poco venía ganando terreno, a pesar de los contratiempos y los obstáculos, sino también se mostró que para obtener un resultado político favorable no importan los medios, así sean del orden de violencia que en esa ocasión se exhibió. El sistema político de nuestro país ha tratado de sepultar este episodio, pero para los colombianos ha quedado como una mancha en su dignidad.

En relación con los grupos privados que se presentan ante la opinión pública como defensores de la institucionalidad vigente, pero que actúan en contravía de la legalidad, no solamente es necesario denunciar públicamente su vinculación con las más diversas formas de obstaculización a los derechos humanos, sino que el Estado debe tener una actuación decidida para su identificación y juicio, por las vías constitucionales. No se puede acusar exclusivamente a miembros de organismos estatales de promover los asesinatos que a diario se cometen contra los líderes políticos de la oposición, los dirigentes populares o sencillamente contra los pobres y desarraigados de nuestra sociedad.

En Colombia el problema de la pobreza y la desigualdad social incumbe no solamente al Estado. Los sectores dirigentes de la sociedad colombiana, por su inacción sobre las posibilidades de desarrollo socioeconómico de nuestro país, tienen una cuota muy grande de responsabilidad en la situación de pobreza y en la violencia que sufren amplios sectores de la población.

Y de manera más particular, algunos grupos de dirigentes también tienen que ver con la organización y financiación de bandas que promueven la violencia física y la muerte contra quienes ellos consideran una amenaza para sus privilegios. El Estado y la opinión pública democrática deben exigir justicia contra los grupos privilegiados que, so pretexto de defender los intereses más mezquinos y antipatrióticos, promueven la violencia.

Finalmente, como ya se expresó, centramos la atención del trabajo de la Comisión en el Estado y sus organismos, en la medida en que éste tiene la representación colectiva y fundamenta su acción en los principios racionales y democráticos de una constitución republicana. El Estado debe ser objeto de un examen riguroso en cuanto a su observancia del respeto a los derechos humanos. Este examen va desde el papel que el Estado cumple en el desarrollo económico y el bienestar de los colombianos, pasando por el que desempeña en permitir o, por el contrario, en imposibilitar la oposición política y la implantación de una verdadera democracia política en el país, hasta su influjo en la vida civil en general, en el sentido de viabilizar y escuchar las manifestaciones de descontento y la protesta ciudadana, que no siempre puede ni debe canalizarse por la vía de los partidos. En esta defensa de la tolerancia que ha de ejercerse desde las esferas estatales, preocupa particularmente a la Comisión, no sólo el comportamiento global del Estado, sino también, y de manera primordial, las actuaciones de organismos específicos o de funcionarios individualizados atentatorias contra los derechos humanos.

Es absolutamente imperioso que el Estado colombiano no vuelva a pasar por la humillación que significó que nuestro gobierno fuera acusado en 1980 por el Cuarto Tribunal Russell, convocado en Rotterdam (Holanda) por diferentes organismos y personalidades internacionales para analizar la situación de las minorías étnicas en todo el planeta.

El Estado fundamenta su legalidad en que sus actuaciones no contradigan los principios que lo rigen. De otra manera, llegamos a lo que sería un estado de terror, donde la autoridad delegada responde con el arma que a bien tenga. En Colombia hay signos preocupantes que indican cómo dentro de algunas secciones del Estado hay complicidad con los atropellos a los derechos humanos, e incluso sectores más o menos organizados dentro de sus instituciones utilizan el escudo estatal para cometer delitos como torturas, desapariciones forzadas y asesinatos, para sólo mencionar los más graves. Esta conducta es inadmisibles, pues el Estado no puede luchar contra el delito delictivamente o no puede reivindicar un derecho, como el derecho a la vida, cuando algunos de sus funcionarios no lo respetan, amparados por la institución.

Ahora bien: las denuncias hechas en el V Foro de Derechos Humanos son alarmantes al respecto. Allí se informó de 3.536 ejecuciones extrajudiciales por motivos políticos, entre 1981 y 1986. Es bien conocida la situación de la Unión Patriótica, grupo político conformado a raíz de la firma de los acuerdos de tregua con las guerrillas y señal de esperanza de la transición de la lucha armada a la confrontación política: a sus militantes se les viene asesinando sistemáticamente, lo mismo que a sus familiares y allegados.

Los dirigentes de ese movimiento y otros voceros de la opinión pública han hecho sindicaciones sobre la autoría de los crímenes, vinculando a miembros de los cuerpos de seguridad del Estado, y es de esperar una conducta decidida del Gobierno para solicitar las investigaciones y las sanciones que las denuncias y los crímenes merecen.

En el mencionado foro, se allegaron datos al Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos sobre torturas y desapariciones forzadas. Los datos señalan que entre 1981 y 1986 hubo 2.028 casos de torturas y 645 desapariciones forzadas denunciadas. Creemos que es una cifra que no alcanza a medir lo que realmente sucede, habida cuenta de que el empleo de la fuerza contra los detenidos —tanto hombres como mujeres—, la coacción física y moral sobre ellos o ellas, es un tratamiento tan generalizado en nuestro medio, que incluso podríamos afirmar, sin incurrir en mayor dramatismo, que se ha convertido en práctica “normal”.

Si bien no es de pensar que hayamos llegado a situaciones como la de Argentina durante el gobierno militar, esto no puede constituirse en consuelo para nadie, y se debe poner todo el empeño y voluntad para aclarar las desapariciones forzadas, cuyas cifras son alarmantes, para identificar a los responsables y juzgarlos. En general, la actitud del Gobierno sobre el conjunto de los derechos humanos resulta definitiva para la construcción de una nación más democrática y menos violenta.

Como lo mencionamos en el primer capítulo de este informe, las vías democráticas y pacíficas de realización de nuestra sociedad y nuestro Estado no están agotadas. La violencia en Colombia aún se puede frenar, y reconocer esta posibilidad implica que los colombianos asuman una actitud de defensa de la paz y la democracia en su más amplia perspectiva: económica, social, política y en todos los ámbitos de las relaciones interpersonales. Esto significa adquirir un compromiso para que la tolerancia sea principio rector de la vida nacional.

Que esto es posible lo demuestra nuestra historia, en la que resalta la capacidad de un pueblo para superar situaciones de crisis. En muchas ocasiones los colombianos hemos olvidado nuestras diferencias y hemos afrontado amenazas, sin mezquindad y con valor. Estamos, pues, en condiciones de hacer de la lucha contra la violencia y por la conquista de la democracia un propósito nacional realizable.