

Las Políticas de Paz y los Procesos de Negociación en Colombia. Breve Balance y Perspectivas¹

William López Gutiérrez

Universidad del Valle, Colombia

Resumen: Este texto pone de manifiesto los esfuerzos y cambios en favor de la paz que los diferentes Gobiernos de Colombia han tratado de impulsar a través de sus Presidentes. Turbay Ayala “Con una solución militar”; Belisario Betancourt “Dialogo y apertura hacia la paz”; Virgilio Barco “Con una mano tendida y pulso firme”; Oscar Gaviria “Negociación y estrategia”; Ernesto Samper “Un tono moderado y negociador”.

Abstract: *This paper shows the efforts and changes throughout the peace that different governments of Colombia have pretended to support through its Presidents. Turbay Ayala “With a military solution”; Belisario Betancourt “Dialogue and opening through the peace”; Virgilio Barco “With a laying hand and a firm pulse” Oscar Gaviria “Negotiation and Strategy”; Ernesto Samper “A moderate and negotiator tone.”*

Para pensar en Colombia sobre el problema de la negociación de los conflictos políticos armados es necesario entender no sólo cuáles son los factores estructurales y sistémicos que han impedido avanzar en los acuerdos, sino que también es indispensable reflexionar sobre cuáles son las condiciones que influirían en la disponibilidad de los actores para negociar.

Las soluciones negociadas del conflicto armado pueden visualizarse por el peso histórico de los actores implicados en las negociaciones con el Estado, por el tejido de alianzas o apoyos que los proyectos político-militares han logrado generar y por la forma en que los actores han pensado y referenciado el conflicto en torno a la guerra y la paz. La desactivación pasa por transformar las representaciones que se tienen del conflicto, al igual que requiere

¹ Mi agradecimiento al profesor Guido Barona de Univalle por sus aportes en ideas, datos y referencias bibliográficas.

identificar cuáles son los intereses comunes o las presiones externas que pueden llevar a las partes a negociar.²

Balance de las políticas de paz y de los procesos de negociación

Un balance nos remite a pensar las formas como se han configurado procesualmente las políticas de paz en cada gobierno. Ello pasa por distinguir tanto lo que los respectivos gobiernos declaran públicamente en sus propuestas, como por lo que implícitamente revelan en sus acciones mediante las medidas de excepción o de orden público, así como las medidas que se abordan en el plano de lo legal y de lo militar. Este problema también puede ser rastreado a través de los énfasis presupuestales o en las omisiones como la falta de control de los paramilitares, relaciones de militares con paramilitares o autodefensas, etcétera.

La tradición de las negociaciones tiene una larga historia en nuestro país. Ésta se remonta a la época de las guerras civiles que sostuvieron las élites republicanas durante el siglo XIX. En ese tiempo se realizaron los primeros acuerdos entre las élites políticas: amnistías, armisticios, indultos, etcétera.

Posteriormente, en los años cincuenta, surgen de parte del régimen dos iniciativas con las cuales se pretendió cancelar la violencia. La primera consistió en amnistiar a los campesinos y jornaleros pertenecientes a las guerrillas liberales, bajo la promesa pacificadora del Régimen de Rojas Pinilla (1953-1954), y la segunda se aplicó en 1957, fecha en que se fundó el pacto entre los dos partidos tradicionales y que se expresó en el llamado Frente Nacional. Desde ese entonces, las relaciones entre el régimen político y la guerrilla, surgida en los años sesenta, se moverían en el marco de la bipolaridad. Los atisbos de un nuevo diálogo con el régimen bipartidista se iniciaron con el M19, grupo guerrillero que se mueve bajo un signo ideológico distinto y cuyo origen data desde los años setenta. La administración Turbay será el escenario inicial de esas conversaciones.

² En el presente texto, de acuerdo con Manuel Conde, se comprende que el proceso de paz se inicia desde el momento en que se realizan esfuerzos para frenar la confrontación bélica. Mientras que los acuerdos de paz se consideran puntos de partida y no puntos de llegada.

El gobierno de Turbay (1978-1982): predominio de la solución militar

La política de paz del gobierno de Turbay durante el cuatrienio 1978-1982 se caracterizó por una preeminencia de la fuerza sobre los mecanismos de consenso. Estaba más pensada en términos del manejo del orden público. No había una política de paz que considerara la tipicidad de los problemas que por esa época vivía el país. La concepción dominante al tratamiento guerrillero estuvo muy ligado a los esquemas ideológicos binarios inscritos en el contexto del conflicto Este-Oeste, sin mediar un diagnóstico de los problemas sociales. Esta era una concepción compartida tanto por los gremios privados como por el gobierno nacional.

El mismo tratamiento militar que se le dio al movimiento guerrillero se le dio a la protesta social, que fue criminalizada. La expedición del Estatuto de Seguridad por el gobierno de Turbay, promulgado por el decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978, va a mostrar ese talante. Mediante este estatuto se entrega a los militares el poder de juzgar los delitos comunes de los civiles y se inutiliza la aplicación del Habeas Corpus.

Sin lugar a dudas, el poder alcanzado por los militares en esta época se encuentra asociado con la relativa autonomía militar que alcanzaron en el manejo del orden público desde el Frente Nacional, y el apoyo institucional que los civiles le otorgaron a las fuerzas armadas. Por esa época, los miembros de la Cámara de Representantes aprobaron, mediante el proyecto de ley No. 178 de 1978, algunos cambios en el estatuto que regula la carrera de oficiales y el gobierno nacional promulgó el decreto 2482, el “cual ordena suprimir la lectura de los expedientes en los Consejos Verbales de Guerra, lo cual atenta contra la defensa de los sindicados” (Blair, 1993: 133).

Todas estas medidas legales, propias de los estados de excepción, contaron con el beneplácito de los gremios como la ANDI, ANIF, FASECOLDA, CONFECÁMARAS, FENALCO, LA SAC, ASOBANCARIA y ACOPI. La concepción que animaba al gobierno y a las fuerzas armadas sobre el manejo del orden público era la misma que respondía a la de los civiles. Algunos diarios como La República, respaldaban la posición de los gremios. Se estimulaba así desde los medios de comunicación una lógica de guerra inscrita en la relación amigo-enemigo.

A su turno, otro sector de civiles y de organismos de orden internacional mostraron una opinión contraria a la posición oficial. Amnistía Internacional se pronunció en contra de la violación de los derechos humanos y generales como Matallana coincidirían con los generales Gabriel Puyana y Valencia Tovar en que el Estatuto de Seguridad se “orientó exclusivamente a la seguridad del Estado y poco o nada se concibió respecto a la seguridad del ciudadano” (Blair, 1993: 137). Más tarde, la Corte Suprema de Justicia hizo coro a estas críticas, dejando sin piso los consejos verbales de guerra. Por esa misma fecha, en el contexto del debate sobre el Estatuto de Seguridad, el gobernador de la Guajira, Rafael Iguarán denunciaría la participación de las fuerzas armadas en negocios ilícitos de las mafias (Blair, 1993: 138).

En este mismo lapso, el movimiento guerrillero, después de la crisis vivida en los años setenta, tomó nuevamente oxígeno. La toma del poder por el Sandinismo y el reconocimiento internacional al FMLN del Salvador, sumado a la represión oficial, le serviría a los grupos alzados en armas para reanimar sus respectivos proyectos. El M19 aprovechando el amplio espacio político ganado por su proyecto populista y los golpes de opinión pública (asalto al Cantón Norte y toma de la embajada dominicana) enarbolará las banderas de la paz.

Los demás grupos mantuvieron sus viejas pautas de acción (toma de poblaciones, secuestro, vacunas), sobre todo en departamentos como el Magdalena, Córdoba y Meta. Como reacción a este tipo de acciones, la respuesta del narcotráfico no se dejó esperar. Al amparo suyo crearon sus propios cuerpos armados.

Al final del gobierno, ante el deterioro de la imagen de las fuerzas armadas y la crisis de legitimidad del gobierno, se crea una Comisión de Paz, presidida por el ex presidente Lleras, cuyas actuaciones serán cuestionadas por las fuerzas armadas, obligando a los miembros de la comisión a renunciar. Al final, el gobierno ante la presión de la opinión pública ofrecerá una amnistía a los alzados en armas que no surtirá efecto por el carácter recortado de su visión. Sin embargo, uno de los problemas graves de la administración Turbay fue haber delegado en el Ministerio de Defensa el manejo del conflicto armado. Esto significaría, ni más ni menos, privilegiar la solución militar por encima de la solución política.

En 1981, como respuesta a las acciones de la guerrilla, aparecerá el MAS (muerte a secuestradores) en zonas de dominio ganadero y

agroindustrial. Este proceso parainstitucional se fortalecería con el respaldo de los dineros del narcotráfico y el concurso de los grupos ganaderos. Sin embargo, estas relaciones comienzan a complicarse después del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla.

La Estrategia de Betancur: 1982-1986: Diálogo y Apertura hacia la Paz

Con Betancur se produce un cambio frente al problema guerrillero y el manejo del orden público. Se opta por una propuesta que combinara el diálogo directo con los alzados en armas y el impulso a reformas que dieran cuenta del problema social. La primera se concretó con el proyecto de apertura política y la amnistía a los alzados en armas y la segunda en el programa de rehabilitación nacional, conexo con otros programas sociales. Se partía de reconocer el carácter político de la guerrilla.

Congruente con su proyecto de apertura política, el gobierno mediante el decreto 2771 de 1982 crea la Comisión de Paz y por medio de la ley 35 de 1982 sanciona la amnistía para los alzados en armas. Ante la oposición de Landázabal al proyecto, el general es relevado de su cargo.

Pese al amplio respaldo nacional que poseía la propuesta del gobierno, el proyecto de Betancur nace sin el respaldo de los gremios, de los militares y de los partidos políticos (incluso los de su misma ala conservadora).

El tino del gobierno de Betancur fue atisbar que ante la crisis de legitimidad del sistema político, lo que urgía era una solución política. Los gremios y los militares seguían inclinándose por una solución militar. Eso significaba que el presidente se quedaba sin reales recursos de poder y que no existía una percepción unificada sobre la paz.

Otro elemento que caracterizó al gobierno de Betancur fue la débil capacidad negociadora de las comisiones de paz.

Respecto a la contraparte opositora, la lógica de las negociaciones estuvo signada por ganar el máximo espacio político. La FARC, desde el inicio del gobierno, se dispuso a utilizar la fuerza como una fuente creadora de nuevas legalidades, desconociendo de *motu proprio* el llamado Estado de derecho. En el gobierno de Betancur, la tregua armada sólo se convirtió en una mera ficción jurídica. El cálculo

utilitarista que dominaba la escena política terminaría por enterrar cualquier posibilidad de negociación.

Para algunos analistas, varios son los factores que significaron un contrapeso a la reapertura de las negociaciones en el proceso de paz de Belisario: 1) la falta de claridad y de incapacidad del gobierno para insertar a los militares en una lógica pública y de convocarlos en torno al problema de la paz; 2) el respaldo otorgado por los gremios a las fuerzas armadas y el apoyo de una franja de los ganaderos a medidas de fuerza en los territorios que se encuentran bajo su dominio; 3) a esto se sumaría la reticencia de los militares a una solución política negociada. Como consecuencia de esto se da un aumento en la escalada del conflicto.

El movimiento guerrillero, aprovechando la tregua firmada con el gobierno, amplió su pie de fuerza y multiplicó sus frentes, al amparo del “gramaje” cobrado al narcotráfico y de la extorsión realizada a las multinacionales del petróleo. Esta situación se hizo más difícil, sobre todo cuando el ejército ha sido socializado en operaciones de contrainsurgencia durante más de treinta años.

La virtud del proyecto de Betancur fue haber sentado las bases para las negociaciones futuras. No sólo cambió la percepción sobre el problema guerrillero, sino que dejó en claro la urgencia de combinar el diálogo con las reformas. La elección popular de alcaldes y la reforma municipal serían los dos logros más importantes de su administración.

La situación fiscal impondría límites a la marcha del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) como una de las formas de atacar las causas objetivas de la violencia.

Virgilio Barco: 1986-1990: “mano tendida y pulso firme”

El gobierno Barco se orientó bajo la fórmula “mano tendida y pulso firme”. Con la primera estrategia, el gobierno le bajó el perfil a las negociaciones con el movimiento guerrillero y centró su acción a contrarrestar las causas objetivas de la violencia. Para ello se impulsó el programa DRI y se creó la Consejería de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. El propósito del Plan de Rehabilitación Nacional se formula para las zonas de mayor pobreza y conflicto. Su propósito: quitarle base social a la guerrilla. El impulso a estos programas significó, ni más ni menos, que los temas que formaron parte de la agenda social del programa del gobierno no serían

objeto de negociación política. El gobierno quería evitar que la guerrilla cobrara dividendos políticos por esos esfuerzos rehabilitatorios.

Igualmente se dispuso que una eventual negociación con los alzados en armas sólo sería posible con la voluntad explícita de la dejación de las armas y se descartaría en caso de mantenerse las hostilidades.

Los efectos del fortalecimiento de los militares al final del cuatrienio de Betancur, no se dejaron esperar en la presente administración. En un clima de tensión como se vivía, el gobierno se vio forzado a darle un tratamiento militar al problema. Barco expide el decreto 180 de 1988 que da vida al estatuto antiterrorista. Se creó una jefatura militar en Urabá y adicionó presupuesto militar para la compra de armamentos. Estas medidas recibieron el respaldo de los gremios, la iglesia y algunos dirigentes de los medios de comunicación. Los ganaderos solicitaron aumentar nuevos impuestos para la guerra.

Por esta época, los escenarios de la confrontación se incrementaron. A la acción de la guerrilla se sumaron la de las autodefensas y la acción mancomunada de los narcotraficantes y paramilitares. La pelea mayor se desató con los narcotraficantes de Medellín. Las relaciones entre los carteles de la droga y las fuerzas armadas empezaron a revertirse a partir de la muerte de 12 funcionarios judiciales en La Rochela. El Ministro de Gobierno de ese entonces, César Gaviria, reconoció la existencia de 140 grupos.³ Esto hizo que el gobierno se viera obligado a establecer, mediante decreto de Estado de sitio, cadena perpetua para los autores de las masacres y homicidios cometidos contra funcionarios del Estado.

Para ese entonces el deterioro del orden público ocasionó numerosas críticas. La Procuraduría General de la Nación cuestionó las prioridades dadas al gasto militar y López Michelsen, en una asamblea de INCOLDA, cuestionó “la capacidad militar y la conducción de la guerra interna. En estas condiciones se producen cambios en la cúpula militar –igualmente muy cuestionados– y es nombrado como nuevo ministro de Defensa el General Guerrero Paz,

³ Recuérdese que las autodefensas tienen su fundamento legal desde la administración Valencia y solamente décadas después es declarada la ley inexecutable.

de quien se espera que muestre eficacia en su lucha contra la subversión y resultados en el manejo del orden público” (Blair, 1993: 157).

Fue bajo el binomio narcotraficantes y paramilitarismo que se instalaron las primeras masacres colectivas en zonas campesinas como Córdoba y Urabá. Si bien en un principio el paramilitarismo contó con el apoyo de ganaderos y agricultores y el beneplácito de los comandantes de guarnición, a finales de los ochenta ya son claros los vínculos de éstos con el narcotráfico.

La formación política más afectada por el paramilitarismo fue la Unión Patriótica. La mayoría de sus líderes fueron asesinados. Esta situación puso de manifiesto la configuración de una extrema derecha dispuesta a quitarle base social a la guerrilla. Si durante el gobierno de Turbay lo que se evidenció fueron las detenciones y torturas, en la administración en mención lo que predominó fueron los asesinatos políticos.

Es indudable que esta operación de exterminio contra la UP pudo haber tenido consecuencias funestas sobre la percepción que los combatientes de los grupos alzados en armas tenían de las instituciones estatales. Esto inevitablemente creó un clima de desconfianza mutua que terminó por dilatar las conversaciones con la coordinadora guerrillera y más aun cuando la justicia y las fuerzas armadas hicieron poco o nada por detener el desangre de la guerra sucia y las masacres. Reinó la más absoluta impunidad.

En esta época, los grupos alzados multiplicaron sus frentes; de 35 pasaron a 70. El ELN cambió su modalidad de enfrentamiento y empezó a volar oleoductos, manteniendo su postura de no al diálogo, mientras la FARC estableció una dinámica de diálogo y confrontación.

Respecto al M19, las negociaciones se llevaron a cabo después de que este grupo hiciera un replanteamiento de su estrategia, como resultado de la evaluación autocrítica de los hechos acaecidos en el Palacio de Justicia, donde perdieron sus mejores hombres y parte de su popularidad y credibilidad.

A partir del secuestro de Álvaro Gómez, el gobierno se vio presionado a formular una propuesta de negociación con los alzados en armas, mantuvo una débil tregua y las negociaciones giraron alrededor de la desmovilización y el desarme sin considerar la posibilidad de

discutir las reformas, desconociendo el control político y territorial de los grupos guerrilleros.

Finalmente, la negociación se dio con el M19 y se inició el proceso con el EPL, el PRT (grupo armado urbano) y el Quintín Lame (guerrilla indigenista). Obviamente, la estrategia que se adoptó correspondió, en cierto modo, a la naturaleza de cada una de las contrapartes, ya que no es lo mismo actuar con fuerzas militarmente débiles y con escasos medios de acción que adelantar posibles negociaciones con la coordinadora guerrillera Simón Bolívar.

La supeditación del ejército a lógicas privadas trajo dos consecuencias: por un lado, deslegitimó la imagen de las fuerzas armadas y, por el otro, obstaculizó la posibilidad de crear condiciones para una eventual negociación. El caso más típico de esta alianza entre los militares y fuerzas privadas se expresó en el caso de Puerto Boyacá.

La estrategia de Gaviria: negociacion y estrategia integral contra la violencia

Gaviria introdujo nuevos cambios en la política de paz. En el esquema de la negociación con los grupos alzados en armas se aceptó: primero, la posibilidad de la *veeduría* internacional, la discusión acerca del Derecho Internacional Humanitario, y el control territorial por parte de los desmovilizados para efectos de su reinserción. Segundo, se adoptó una estrategia “integral” contra la violencia en sus diferentes modalidades (García, 1992: 60).

El éxito de la administración Gaviria fue haber recogido el proceso de negociaciones iniciado en el gobierno de Barco.

En este periodo culminaron las negociaciones con el EPL, el Quintín Lame y el PRT. En cada caso habría que evaluar los efectos que los resultados de las negociaciones tuvo para cada movimiento y descifrar el significado político que tuvo para el país.

En este mismo contexto se inició un proceso de conversaciones con los alzados en armas que formaron parte de la coordinadora guerrillera Simón Bolívar y que se llevó a cabo en Caracas, Venezuela y Tlaxcala, México. El modelo de negociación que propuso el gobierno de Gaviria a las FARC y el ELN es el mismo esquema que se adoptó con el M19. A pesar de emplear la acción militar como una forma de ganar peso en las negociaciones, la FARC y el ELN discutirían, en su seno, la validez de la lucha armada.

La participación del M19 y el EPL en la Asamblea Constituyente tuvo su virtud en tanto que por primera vez se considera, en la última mitad del presente siglo, la participación de fuerzas políticas opositoras al régimen en el diseño de una reforma global a la Constitución. Esto significó un gran avance. Mientras que la Constitución de 1886 surge, en parte, como fruto de la derrota militar de los radicales. La Carta del 91 fue resultado de un pacto político y social.

Sin embargo, cabría mirar más detenidamente cuáles fueron los contenidos de la Carta que despertaron más resistencia entre los militares, los gremios y la clase política. Eso nos daría una visión del sentido y alcance de las reformas a que estaban dispuestas a ceder la clase dirigente de este país. Una revisión de las exposiciones de motivos que aparecen en las gacetas constitucionales de esa época nos ilustraría más al respecto.

Uno de los límites mayores de la Constituyente fue haber dejado intacto el fuero militar. Es probable que la ausencia de una propuesta por parte de los civiles en materia de seguridad y orden público haya incidido en ello. Lo cierto es que la definición de estos problemas han quedado en manos de los militares. Hoy más que nunca se hace necesario repensar este problema. Pues cualquier cambio en la policía o en las fuerzas militares tiene que partir de unas políticas diferenciadas para ambas instituciones que fundamente la acción y las funciones de acuerdo con nuevo concepto de seguridad y de orden público.

Respecto a los narcotraficantes, el gobierno de Gaviria expidió varios decretos de rebaja de penas para someterlos a la justicia y con promesa de no extradición, que fue aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente como precepto constitucional. Como resultado de ello, se entregaron la familia Ochoa y la familia Escobar, jefes del Cartel de Medellín (Blair, 1993: 166). Más tarde, la huida de Escobar desdibujó la validez de las estrategias adoptadas. Sin embargo, esto no ha significado el desmante de los paramilitares, los cuales siguen operando libremente en algunas zonas.

En relación con los paramilitares y en el marco de varios decretos de rebaja de penas y excarcelación, se produjo la entrega de varios grupos de autodefensa, entre ellos los vinculados a la zona de Magdalena Medio y Caucasia en el Nordeste Antioqueño (Blair, 1993: 167).

Respecto a los militares, el gobierno de Gaviria apuntaría más a un debilitamiento de la ilegalidad y a un fortalecimiento de un control civil sobre el orden público. Se creó un Consejo de Seguridad Nacional presidido por Rafael Pardo y conformado por oficiales del ejército, la policía, funcionarios del DAS y asesores de la academia. Más tarde, el mismo consejero es nombrado como ministro de Defensa y se coloca un civil en la dirección del DAS.

Es claro que estas medidas crearían condiciones más favorables para una eventual negociación en términos que otorgarían a los civiles y a los políticos, la responsabilidad de pensar los problemas de orden público, una posible reforma a las fuerzas armadas y el rediseño de nuevas formas de su articulación con la sociedad. Lógicamente, pensar este tipo de reformas pasa también por desactivar otros conflictos.

La estrategia de Samper en la actual coyuntura

En la administración Samper se observa un cambio en relación con los dos años anteriores del gobierno de Gaviria, que estuvo marcado por una estrategia de guerra integral. De un estilo de agresividad verbal se pasa a un tono más moderado y se sientan las bases para crear un clima para la negociación.

El programa del salto social del gobierno de Samper contempla la paz como un tema fundamental, a fin de erradicar las causas objetivas de la violencia. Forman parte de ese programa: la Red de Solidaridad Social, el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza, el Plan Nacional de Empleo, el fortalecimiento de la seguridad, la justicia y la política de derechos humanos, junto con la política de negociación con los alzados en armas.

En el esquema institucional se pasa de la figura del consejero de paz a la figura del alto comisionado para la paz. En principio, las críticas a esta figura se refieren a que no se encuentra inscrita en una política de paz. Su papel queda reducido a una negociación con la guerrilla y los otros aspectos de la paz se diluyen en otras instancias del gobierno sin una coordinación que dirija sus acciones hacia un propósito común. Esta falta de unidad se observó en las discrepancias que todos conocieron en su momento, entre el gobierno de Gaviria y Samper.

El gobierno adopta una posición clara respecto a los derechos humanos aprobando el protocolo II adicional a los convenios de Ginebra. Hasta ahora ninguno de los gobiernos había osado

considerarlos y esto significó pensar la paz desde una perspectiva más ecuménica, dándole paso a la posible aplicación de los principios que han sido aceptados universalmente desde el punto de vista humanitario.

En la primera etapa, la crisis moral y política del gobierno le resta legitimidad para imponer las condiciones a los militares y ofrecer suficientes garantías para el desarrollo de las negociaciones. La relación de tensión con los Estados Unidos en torno a la extradición de nacionales y las investigaciones adelantadas por la fiscalía a miembros de la campaña y del partido oficialista, derivó en una coyuntura de crisis política y baja credibilidad en el gobierno de turno. Esta situación sirvió de pretexto a la guerrilla para dilatar cualquier posibilidad de diálogo con el gobierno. La declaratoria del Estado de Conmoción Interior es síntoma de la puesta en entredicho del modelo de paz propuesto en sus inicios por el gobierno de Samper.

Este primer periodo del gobierno estuvo marcado por la oposición del general Harold Bedoya, a la negociación con los grupos alzados en armas. En reiteradas ocasiones mostró su disgusto no sólo con el despeje de la zona del Caguán para iniciar diálogos de paz con las FARC, por considerar que esta zona era uno de los puntos estratégicos de la guerrilla, sino también con el desmonte del fuero militar para los delitos de lesa humanidad. Más tarde, el comandante Harold Bedoya será reemplazado por el general Manuel José Bonett.

En esta etapa el gobierno avanza en dos aspectos fundamentales: las consultas a la sociedad civil y avance hacia un tipo de mediación internacional que favorezca las negociaciones.

Superado el chaparrón del proceso 8.000, la segunda etapa del gobierno se inicia con la declaratoria del gobierno de iniciar una política estructural de paz, la cual cuenta con el apoyo de los conglomerados económicos. El interés de los empresarios en la paz no sólo está cimentado en evitar la fuga de capitales y atraer más inversión extranjera, sino que también porque son conscientes de que un

conflicto armado en el país “nos introvierte, nos retrasa y nos aísla de la comunidad internacional”.⁴

Es claro que la nueva propuesta del ministro de Defensa, Gilberto Echeverry Mejía, produjo un cambio de clima frente a las posibilidades de una solución política a los conflictos armados. Sin embargo, el éxito de la propuesta depende de los contenidos de los criterios políticos más convenientes para que no fracasen las medidas hacia la paz.⁵

En la reciente coyuntura el gobierno intenta, a través de José Noé Ríos y Daniel García Peña, auscultar la vocación de paz de las FARC y su eventual propuesta para un posible diálogo. Hasta el momento, las Farc han propuesto como condiciones para iniciar una eventual negociación, según lo explicitó al momento de la entrega de los 70 soldados, acabar con las CONVIVIR, estructurar una nueva política de seguridad, acabar con las zonas especiales de orden público e introducir cambios en las estructuras del Estado y en el régimen político.⁶

Respecto al ELN, la comisión busca conocer su real intención frente a un proceso de paz: si aún concibe las negociaciones como una estrategia de confrontación con el Estado o como un camino para alcanzar la paz.

En relación con los paramilitares, el gobierno no tiene una estrategia clara. Su posición desde el comienzo ha sido muy ambigua.

Respecto al narcotráfico no hay diálogo posible y la posición es someterlos a la justicia.

Sin embargo, en el actual contexto político son percibibles varios factores a favor y otros en contra de la política de paz:

Entre los elementos a favor se pueden señalar: 1) El reciente fallo de la Corte Constitucional que trazó una línea divisoria entre los delitos que deben ser juzgados por la justicia castrense y los que deben ser

⁴ Según declaración del presidente del Consejo Gremial, César González. *El Tiempo*, Santa Fé de Bogotá, 21 de julio de 1997, p. 5B.

⁵ Una nueva estrategia de seguridad, desmonte del fuero militar, disminución del presupuesto militar.

⁶ Ver la columna de Rafael Pardo. “La paz, víctima de intereses aislados”. *El Espectador*, 29 de junio de 1997.

cubiertos por la justicia ordinaria, declarando que no hay fuero militar para delitos comunes y de lesa humanidad, y que sólo las cortes marciales conocerán de delitos cuando correspondan directamente con las actividades propias del servicio de la fuerza pública.⁷ Sin lugar a dudas, esta decisión constituye un gran avance en materia de derechos humanos, en el fortalecimiento de la administración de la justicia y en la modernización de las fuerzas armadas; 2) La disposición del gobierno de celebrar acuerdos sobre zona de distensión o de despeje que faciliten la reapertura de las negociaciones.

Entre los elementos en contra se observan: 1) El tardío desinterés del Congreso por reformar el Código Penal Militar. Muchos parlamentarios siguen reacios a toda forma de control civil sobre las fuerzas militares en materia de derechos humanos, asuntos presupuestales y contractuales; 2) La supeditación de la política a las armas, en la actual escalada del conflicto, hace poco indicativo de una rápida salida al conflicto armado. Esto obedece a que tanto el ejército como la guerrilla tienen la percepción de que los logros en la mesa de negociaciones dependen de la capacidad militar;⁸ 3) El interés del gobierno en mantener las Cooperativas de Seguridad Rural, CONVIVIR, representa en la práctica un serio obstáculo a la apertura de las negociaciones y el mantenimiento de la paz en el país. Eso significa, ni más ni menos, volver a las guardias privadas, legalizar el paramilitarismo y el desmonte del monopolio del uso de la fuerza legítima por parte del Estado.

⁷ Desde ahora, los militares que incurran en homicidios fuera de combate, masacres, torturas, desapariciones, violaciones sexuales, enriquecimiento ilícito, narcotráfico, entre otros, deben ser investigados y juzgados por los jueces y la Fiscalía General de la Nación. Con esta medida se abrió paso el principio de igualdad en la aplicación de penas para civiles y militares. Recrúdese que el Código Penal Militar, no había sido objeto de modificaciones desde el año de 1988. Ver: El Tiempo, Santa Fé de Bogotá, 6 de agosto de 1997, p. 9A.

⁸ En recientes declaraciones al noticiero "324 horas", el general Manuel José Bonett afirmaba que la única forma de fortalecer la posición oficial del gobierno es debilitando los factores generadores de violencia, porque si no llegan altaneros a la mesa de negociación. Noticiero 324 horas, julio 24 de 1997, 7 p.m.

Las permanencias y las discontinuidades

La referencia a las permanencias y las discontinuidades en los procesos tiene su importancia en tanto nos permite ver no sólo cuál es la dinámica de los referentes que han cobijado la acción de las fuerzas en pugna, sino también descubrir cuáles son las iniciativas y las decisiones que pueden cambiar el rumbo de los acontecimientos.

Las permanencias

- La concepción patrimonial de las “élites”

Sin lugar a dudas, la concepción patrimonial que las “élites políticas” tienen del Estado y del juego político ha sido uno de los mayores obstáculos para avanzar en un proceso de negociación política.⁹ Esta visión ha impedido que el Estado opere con relativa independencia y autonomía de las redes de poder gremial y partidistas para llevar a cabo reformas de hondo calado nacional y también se ha convertido en un serio limitante para ejercer la articulación de nuevas fuerzas sociales al régimen político, en la producción de las decisiones y reformas más importantes que necesita el país. La interferencia de poderes en la gestación de las políticas ha provocado, en cierto modo, un gradualismo en la implementación de los cambios. Es ese carácter cerrado en las decisiones lo que ha hecho que muchas de las políticas estatales que se implementan, incluidas las iniciativas de paz, se construyan en un horizonte de pruebas de fuerza y en una mezcla de legalismos e ilegalismos.

- La militarización de la política

La militarización de la política constituye otro de los factores que se han convertido en un obstáculo a la solución negociada del conflicto. La manera como se elimina al adversario político en plena campaña electoral, tanto del uno como del otro bando, no hacen sino confirmar la idea de que los bandos enfrentados se inscriben dentro de un mismo universo simbólico. Esto significa que las partes en pugna siguen interpretando el conflicto desde categorías dictómicas, binarias y

⁹ Aunque también podríamos preguntarnos si el obstáculo responde a que existe una cultura en la que “la voluntad de ejercer poder sobre otros constituye una forma corriente de autoafirmación” (HOPENHAYN, 1990 : 36).

excluyentes, haciendo caso omiso a los cambios que se han producido en el acontecer mundial y a las dinámicas sociales y políticas que se han venido gestando en torno al problema de la paz. El riesgo de representarse lo político en términos de la relación amigo-enemigo es que se desaprovechen las posibilidades que ofrece la coyuntura para avanzar hacia una solución política.

Aunque cabe preguntarse, hasta dónde lo que pretenden las FARC y el ELN con ese tipo de acciones es alcanzar un mayor control político territorial con el ánimo de afianzarse en la guerra, más que un claro propósito de acumular poder para llegar en mejores condiciones a la mesa de negociaciones.

La representación de lo político en términos de amigo-enemigo tiene sus más hondas raíces en la frontera divisoria que trazó la cuestión religiosa, más o menos hasta los años 50, entre los dos partidos; confiriéndole a la lucha política entre liberales y conservadores un carácter marcadamente sectario. Mientras a los liberales se les representaba como los ateos o herejes, a los conservadores se les calificaba con adjetivos de “beatos” y “godos”. Más tarde, esa misma codificación del otro como enemigo absoluto, se reviviría en las luchas sociales de los años 70, en el marco de la confrontación este-oeste y hoy tiene su expresión, a nivel de las regiones, en el llamado terrorismo electoral.

- El modelo del garrote y la zanahoria

La adopción del esquema mixto aplicado por los distintos gobiernos en el cual se combina el garrote y la zanahoria, no sólo ha significado un obstáculo para crear un clima de apertura a las negociaciones, sino que también le ha costado al Estado perder el espacio político ganado en las regiones mediante los planes nacionales. Esto se ha hecho evidente en el esquema Plan Nacional de Rehabilitación –brigadas cívico-militares implementado por la administración Gaviria y en el esquema CONVIVIR– planes de solidaridad desarrollado por el gobierno de Samper. Esto revela que hacia el futuro, al desmontarse el PNR y los planes de solidaridad, se perdería un capital simbólico acumulado. Esto significa, ni más ni menos, que un nuevo intento del Estado para recuperar tal espacio, se haría sobre la base de una legitimidad muy precaria.

Esta inconsistencia en el tratamiento de los conflictos armados tiende agravarse por la fragmentación de la política del Estado. Cada

gobierno adopta unos objetivos y estrategias diferentes para abordar el problema de las negociaciones y de la paz, incluso contradictorias. En el de Turbay se adoptó una respuesta radical contrainsurgente. En el de Barco y Gaviria se combinó una política de mano tendida y pulso firme y en el de Samper se pone en duda el reconocimiento político de las autodefensas, hasta tanto no se aclare su real o ficticio vínculo con las fuerzas militares.

En muchos de los gobiernos posteriores a los años setenta, el discurso de la narcainsurgencia creó una nueva situación de crisis que favoreció salidas militares para el tratamiento del fenómeno guerrillero. A esto se suman las diferentes tácticas que desplegó cada institución estatal para abordar el fenómeno,¹⁰ situación que se tornó mucho más preocupante ante la carencia de una política global del Estado que coordinará los distintos esfuerzos de las agencias gubernamentales encargadas de enfrentar el problema guerrillero.

La narcotización de las relaciones bilaterales de Colombia con Estados Unidos, también ha venido restando autonomía al Estado para construir una política que obedezca a un diagnóstico que consulte lo específico de nuestras realidades frente al asunto de los conflictos armados. Al colocar el tema en términos de la seguridad nacional, lo que se ha hecho es poner en riesgo de aplicar un tratamiento diferenciado a los actores involucrados directa o indirectamente en la problemática.

- El cuerpo doctrinario que subyace a los proyectos políticos.

El corpus ideológico que subyace a los proyectos políticos de los grupos alzados en armas también se ha convertido en un obstáculo para que el movimiento guerrillero comprenda el tránsito a la negociación y su integración a la vida legal, como uno de los campos de posibilidades que tiene para transformar el marco de las reglas de juego en que se inscribe el conflicto. La guerrilla, desde sus inicios, se autoconstituye en proyecto sin importarle si su propósito se fundamenta en una representación social real. A partir de ahí se puede pensar que muchas de las acciones y los medios se organizaron en función “del fin sup-

¹⁰ Esto mismo se observa en el gobierno de Samper. Si bien la policía firma acuerdos sobre derechos humanos, el ejército se niega a suscribirlos. Mientras el gobernador de Antioquia, Uribe Vélez, apoya las CONVIVIR, el del Valle las desaprueba.

remo que es la revolución, idea vértice de todo el aparato conceptual e imaginario de los guerrilleros” (García, 1993: 59). Es ese mismo problema el que dificultó a los grupos alzados en armas, en muchas ocasiones, un cambio de conducta frente a situaciones de apertura política, optando por la confrontación global" contra un enemigo homogéneamente rechazable" en el plano de lo ideológico.

Un ejemplo de lo anterior es el del ELN, que se ha distinguido, desde sus inicios, por un programa ideológico asociado con la acción militar, pero con muy poca intermediación de la acción política. Sólo hasta la última década intentó dar curso a la acción legal, aunque sin mucho éxito. Los espacios políticos se veían menoscabados por la persistencia del ELN en la acción militar. En el esquema de las FARC, la doble combinación de la lucha legal con la lucha ilegal, terminó por restarle credibilidad al proyecto. Ese esquema no sólo le quitó esferas de influencia al Partido Comunista,¹¹ sino que frente a la agudización del conflicto armado, terminó por opacar proyectos como el de la Unión Patriótica.

El otro modelo, el del M19, ponía su acento más en asociar la acción política con la acción militar. Entre sus propuestas estaba la paz como una forma de hacer política y de sensibilizar a la opinión pública. Sin embargo, en muchas ocasiones los actos de orden militar desdibujaron esa iniciativa. Fue el interés por acceder al estatus de actor político lo que le abrió las puertas a su inserción a la vida civil, *so pena de* “auto-desvirtuar” el proyecto de la posibilidad revolucionaria.

Luego, la viabilidad de una negociación al conflicto armado está mediada no sólo por la adscripción ideológica de los actores, sino por la jerarquía que establecen las relaciones entre el proyecto ideológico y la acción política, o entre el proyecto ideológico y la acción militar. Considerar la evolución de estas dimensiones y el perfil que adquieren hoy día los grupos alzados en armas, sería una de las tantas ventanas que nos permitiría visualizar las posibilidades de una negociación en el presente inmediato.

Si nos remitimos a la historia de las negociaciones con el movimiento guerrillero, lo que encontramos es un esquema de

¹¹ Que pese al derrumbe del sistema socialista y al descongelamiento de la guerra fría, persistió en una polarización ideológica con el sistema.

negociación parcelada y escalonada. Este mismo esquema se ha aplicado repetidas veces con sectores económicos y sociales que tienen poca capacidad de influencia en las decisiones del Estado. Hasta ahora, todo parece indicar que la estrategia de los gobiernos en las negociaciones, ha sido impedir la posibilidad de una negociación multilateral con la guerrilla, sobretodo en el campo de las reformas estructurales de orden democrático. Esta es una hipótesis que no se puede subestimar y que tampoco se ha explorado con fuerza. Y mucho más cuando se entiende que la profundidad de las reformas con las FARC y el ELN está asociada, en parte, con la correlación de fuerzas que está directamente relacionada con el control territorial, el balance militar de fuerzas y equipamiento y el grado de legitimidad social y política alcanzada.

- El momento en que se inician las negociaciones y la debilidad de los recursos de poder de los gobiernos para llevar a cabo las negociaciones.

Otro factor que explica el fracaso de los modelos de negociación tiene que ver con el momento en que se inician las negociaciones con las FARC y el ELN. Casi todas ellas se comienzan al final de cada gobierno y en esas circunstancias es muy difícil que la guerrilla le apueste a negociar con gobiernos que pasan usualmente por una fase de crisis de imagen y de gestión. Es muy probable que tales circunstancias respondan a la inexistencia de una política estructural de paz. Aunque también puede explicarse, en algunos casos, por el contexto de crisis política por la que pasan determinados gobiernos, lo que debilita los recursos de poder que estén al alcance de un gobierno para operacionalizar una política de paz.

- La relativa autonomía operacional de los militares

Otra característica persistente que ha dificultado el tránsito hacia una negociación es la relativa autonomía operacional alcanzada por los militares en el manejo del control del orden público.¹² Esto ha llevado en muchas ocasiones a utilizar contra los civiles, la misma lógica que

¹²En Colombia, los militares no se encuentran en condiciones de imponer un proyecto político-social al poder civil. Sólo cuentan con una relativa autonomía operacional. Al respecto Pecaut nos dice Considerados siempre con desprecio por las élites sociales, prisioneros de la fuerte tradición civilista, dotados en las Escuelas de guerra de una

utilizan contra la guerrilla. Se hace necesario pues, un claro deslindamiento entre lo que significa la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana.

Las discontinuidades

La relación entre los grupos de presión y los actores en conflicto. Hay varios argumentos que sugieren la importancia de que los gremios entren en un proceso de negociación.

Una fuerza que no se puede subestimar es el posible peso político que puedan tener los gremios privados en la negociación. ¿Hasta dónde la ausencia de los gremios privados¹³ en los procesos incidió en el fracaso de los pasados acuerdos de paz? No olvidemos que ellos, en Colombia, no sólo representan uno de los soportes del régimen político¹⁴ sino que también juegan un rol importante cuando se trata de trazar iniciativas en materia de reformas económicas y sociales, e incluso políticas, iniciativas que han perdido los partidos políticos tradicionales.

En un país donde el Estado es históricamente débil y que es incapaz de funcionar con autonomía de los partidos y de los grupos de interés privado, pensar cualquier negociación por fuera de los grupos de presión es poco estratégico. Esto se puede observar en los años 50 cuando el apoyo de los gremios privados permitió el surgimiento y consolidación del pacto frente nacionalista.

Un elemento que pesa a favor de esta hipótesis tiene que ver con la postura de los gremios en determinadas coyunturas nacionales o regionales. En los últimos años, los gremios han venido cambiando de posición frente a las posibilidades de negociar el conflicto armado. De una posición monolítica de los gremios, que reivindicaba una solución

formación civilista limitada, sometidos a las decisiones del Congreso para su presupuesto, muy reducido durante mucho tiempo, los militares no han podido afirmarse mucho en el campo político. Como contrapartida las élites civiles les dejaron actuar libremente en el campo de las operaciones militares. Pero se trata de un regalo envenenado. En ausencia de objetivos políticos claros, los militares actúan sólo coyunturalmente.No se ven dirigentes militares que hayan elaborado una teoría de esa seguridad (PECAUT, 1997: 27).

¹³ Y la ausencia de una sola oposición política.

¹⁴ Junto con las fuerzas armadas.

de fuerza, se ha pasado, una fuerte fracción de ellos, a pensar una solución política al problema.

Si ayer, antes de iniciar conversaciones con el gobierno en México, los gremios como FEDEGAN, ASOMINEROS, FEDOMETAL, ACOPI y BANACOL pedían clausurar los diálogos con la guerrilla, hoy una buena parte de ellos, incluyendo “los Cacaos”, se muestran proclives a una negociación.

- El interés por llevar a cabo una política estructural de paz:

Otro factor que rompe con la tradición de las políticas de paz es el interés del gobierno de Samper por establecer una política estructural de paz en la cual converjan los intereses de la nación. Sin embargo, sus objetivos están aún por definirse. Alrededor del tema existen dos visiones: la primera, que concibe que las políticas de paz deben ser pensadas más allá de los cuatrienios presidenciales y orientadas por una institución autónoma y, la segunda, que piensa que ella debe hacerse en términos del régimen político y del planteamiento de las reformas (justicia, ordenamiento territorial, estatuto de la oposición y reforma electoral, reforma económica y social); aunque se puede pensar que ambas no son excluyentes.

- Las características de las relaciones de los actores sociales y políticos implicados en el conflicto de hoy son muy distintas a las de los años sesenta y setenta:

En la actualidad, negociar las políticas de paz es un problema complejo en tanto que responde a un contexto distinto al que se vivió hace treinta o cuarenta años. Hoy el problema es cómo enfrentar una negociación con actores que se encuentran ubicados en escenarios diversos, con redes sociales muy específicas y demandas muy particulares, y que no responden a la visión clásica de los actores de los años sesenta y setenta. Hoy, los actores responden a múltiples intereses y se mezclan de una manera pragmática entre sí, estableciéndose algunas veces alianzas inestables entre guerrilla y narcotráfico, o entre ejército y autodefensas. Esto hace que en Colombia asistamos a una coexistencia entre una paz nacional parcelada y escalonada que responda a las reglas del derecho y a la preeminencia de las regulaciones propias de la institucionalidad estatal, y otra, que se basa en las regulaciones y transacciones informales.

Así, cualquier investigación que considere la posibilidad de la negociación de los conflictos políticos armados debe tener en cuenta no sólo la historia de las negociaciones nacionales, sino también los pactos no estatales que han adelantado los diferentes actores armados en las diversas regiones para dirimir las confrontaciones y la desigual escalada del conflicto. Hay lugares donde se llega a niveles de deshumanización de los bandos enfrentados y ello tiene repercusiones para la elaboración de las estrategias de negociación.

En los distintos grupos guerrilleros se puede observar una evolución de sus posiciones. Por los mismos cambios que han acontecido en la realidad nacional e internacional y por la misma legitimidad de su proyecto político, se han visto obligados a pensar en la democracia como una opción para avanzar en sus propios objetivos. Esto sólo aconteció con los primeros grupos alzados en armas vinculados a la vida civil: el PRT, el Quintín Lame, una fracción del EPL y el M19. Entre tanto, la ambivalencia de las FARC y el ELN entre propósitos democráticos nacionales y propósitos estratégicos militares determinó en cierto modo que el régimen político no le diera el reconocimiento de actores políticos, situación que sigue pesando hoy día; pero les significó, también, la pérdida de credibilidad y legitimidad social en muchos espacios de la opinión pública.

Hoy, negociar con las FARC y el ELN no es lo mismo que negociar con el M19. Las negociaciones anteriores se realizaron con una guerrilla débil militarmente, mientras que la actual controla amplios territorios y se encuentra económicamente fortalecida. En la propuesta de paz del gobierno de Samper se hizo explícita esta diferencia. Sin embargo, la dificultad que enfrentaría la guerrilla al momento de decidir si abandona o no la lucha armada estriba en cómo cambiar el capital simbólico acumulado—real y simbólico—¹⁵ por otro. En la perspectiva actual, lo que se evidencia en el movimiento guerrillero es la sustitución del concepto de toma del poder por el de la construcción de poder en el ámbito regional.

¹⁵ Esto es, control territorial, poder económico, fuentes de financiamiento, armas, número de efectivos, reconocimiento histórico y político, etcétera.

Condiciones para una eventual negociación

Condiciones positivas

Un primer elemento que explica la necesidad de la negociación del conflicto es que las guerrillas en Colombia no han transitado hacia condiciones que posibiliten la toma del poder. El análisis comparado de las experiencias de Cuba y Nicaragua y de otras en América Latina, nos muestra que la posibilidad de la revolución sólo ocurre bajo circunstancias muy específicas.¹⁶

Hasta ahora, sólo dos países han llegado al éxito después de haber superado las dos primeras etapas que se tipifican históricamente en la evolución de la guerrilla en América Latina: la emergencia y la consolidación. Estos son los casos de Cuba y Nicaragua.

En Colombia lo que reina, según ciertos analistas, es un conflicto de carácter prolongado que puede llevar a “la erosión e incluso, al colapso del sistema democrático, más que a una revolución política y social”. De ahí que en la situación actual de empate negativo o de equilibrio estratégico, en la cual la guerrilla no puede derrotar al ejército, ni el ejército derrotar la guerrilla, sea sensato pensar en una salida política negociada al conflicto armado.

Vale la pena evaluar si el problema es de empate estratégico o el asunto es “saber si la acción de las guerrillas es susceptible de hacer caer los viejos puntos de referencia simbólicos y de producir, en amplios sectores de la opinión, una nueva representación de lo político en términos de amigo-enemigo” (Pecaut, 1996: 13).

- Otra condición *sine qua non* es la participación de los gremios. Para éstos existiría una relativa urgencia de concretar acuerdos con los grupos alzados en armas, ya que el proceso de reestructuración del aparato productivo y de estabilización de la política de apertura, exigiría un contexto “mínimo” de violencia para poder operar con ciertos márgenes de confianza económica.

¹⁶Ver : Peter Waldmann. “La violencia política en América Latina”. Procesos de reconciliación Nacional en América Latina, Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1986, pp. 29, 30 y 31.

- Respecto a una apertura sostenida del proceso de negociación, la pregunta es si ella pasa por desarrollar exclusivamente una estrategia de diálogo con los grupos alzados en armas, o es necesario aplicar simultáneamente acciones por fuera de ellas, tal como construir un polo civil democrático (movimiento político) que se convierta en una alternativa de poder y que a la vez se constituya en un elemento disuasivo de la guerra. Esto no sólo concitaría las energías nacionales en pos de un proyecto nacional democrático sino que sería una de las condiciones para despertar en las FARC y el ELN, la posibilidad de la dejación de las armas. Claro está, que la prescripción histórica de un grupo armado no sólo está determinada por factores exclusivamente internacionales, sino que depende de la dinámica interna de los grupos guerrilleros, así como del contexto en que se encuentre sumergida la nación.

Frente a la ausencia de un movimiento político nacional, la mediación de terceras fuerzas puede ser un factor disuasivo de la guerra. La presencia interna de redes sociales por la paz, la convocatoria de una Asamblea Nacional de la Sociedad Civil, la cooperación de países vecinos o la influencia de organismos internacionales como el de las Naciones Unidas o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pueden influir en las partes para que ellas se reúnan e inicien un proceso de negociación.

Este acercamiento se hace necesario e ineludible, dado el clima de desconfianza que despiertan las interpretaciones que realizan los protagonistas sobre el auge en la escalada del conflicto. Sólo así es posible encontrar una base compartida a partir de la cual los actores empiecen a percibir el conflicto como parte de una historia común, con todos sus temores, recelos y mutuas desconfianzas. Esta es una condición previa y *sine qua non* para que se inicie no sólo el desdibujamiento de todos aquellos “sentimientos y conceptos hostiles” que mutuamente se profesan las partes, sino la delimitación de las reglas de juego que vendrán en el futuro inmediato a regular el proceso.

- La recurrencia al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a los derechos humanos es una forma de revertir el conflicto y crear las condiciones sicosociales para una eventual negociación. En tal sentido, el DIH puede servir de marco relativamente objetivo de valoración de la conducta de las partes y contribuir a que los

contendientes, al reconocer una mínima normatividad ética, se valoren como actores políticos y se encuentren más proclives a considerar las demandas que mutuamente se profesan las partes.

- Las experiencias de otras negociaciones como las del PRT, El Quintín Lame, el M19, etc..., también se convierten en referentes conceptuales e históricos claves para tomar decisiones sobre la agenda y la regulación del proceso. Por ejemplo, un análisis de las exposiciones de motivos que ilustraron las reformas de la Carta del 91, y que aparecen en las gacetas constitucionales de esa época, nos daría una visión del sentido y alcance que la clase dirigente le otorgaba al nuevo pacto social.

Condiciones adversas

- Un elemento a considerar es que en Colombia asistimos a un conflicto de larga duración y como tal, cualquier estrategia de paz tiene que ser dimensionada en ese terreno. El olvido de este aspecto ha tenido consecuencias graves en ese campo, incluso en el tratamiento del conflicto armado. Frente a un problema estructural como el movimiento guerrillero, las fuerzas armadas en Colombia le han asignado respuestas inmediatas. Se adopta la lógica de tierra arrasada, acción coherente con la doctrina de seguridad nacional. El corpus ideológico que subyace a las acciones forma parte, en cierto modo, de las dimensiones psicológicas de la guerra.
- El *modus vivendi* de los actores involucrados en la “guerra” es otro factor que puede gestar actitudes poco proclives a una negociación. Por ejemplo, la carta que juegan los militares en el fortalecimiento del gasto en seguridad y tecnificación de la acción de la fuerza pública. Es claro que frente a unas circunstancias en que las partes involucradas en el conflicto han acumulado, en un tiempo de más de cuatro décadas, un *know how* para la guerra, es poco creíble pensar en una probable negociación a corto plazo.
- Respecto al movimiento guerrillero, las diferencias tanto en el terreno ideológico como en el plano de la táctica y de la estrategia, pueden ser factor que se convierta en obstáculo para una posible negociación. Sin embargo, existen otros elementos que de acuerdo con la experiencia del profesor Bejarano, pueden impedir una estrategia unificada frente al conflicto, tales como las

incompatibilidades que surjan alrededor del territorio, la capacidad militar, la legitimidad y la cuestión económico-social.

- Otro factor que actúa en contravía de la iniciación de las conversaciones de paz es la falta de una visión unitaria al interior del Estado. Hay sectores dentro del Estado que agencian la formación de grupos paramilitares, como también grupos sociales que le brindan apoyo a estos grupos y prefieren, ante la ineficacia del Estado, el uso privado de la violencia.

Cómo pensar las reformas

Si comprendemos el poder no como una institución o como una estructura, ni como una potencia de la que algunos están dotados, sino más bien como una estrategia immanente en las relaciones de fuerza, hay que preguntarse a la hora de las reformas, cuál es la lógica de los sistemas discursivos de las diversas estrategias globales que entran en juego en la negociación y que subyacen a las políticas que se espera deben aplicarse. Así como interrogarse, sobre cuáles son las condiciones de posibilidad ¹⁷ de que esas estrategias respondan también, a los intereses nacionales.

Es por eso que cualquier estrategia de transformación, cualquier reforma, no puede funcionar sin inscribirse en una estrategia de conjunto y a la inversa, ésta no puede operar si no se apoya simultáneamente en unas redes precisas de poder que le sirvan de soporte y anclaje. Por eso, a los discursos hay que preguntarles dos cosas : cuáles efectos de poder aseguran y en qué contexto político o determinada relación de fuerzas se hace necesaria su utilización?¹⁸ Estos dos interrogantes no pueden soslayarse a la hora de las

¹⁷ De acuerdo con Foucault, la condición de posibilidad de poder no hay que buscarla “en la existencia primera de un punto central, en un foco único de soberanía del cual irradiarían formas derivadas y descendientes; son los pedestales civiles de las relaciones de fuerza los que sin cesar inducen, por su desigualdad, estados de poder pero siempre locales e inestables “ (Foucault, 199 : 113) Así, se puede decir que las relaciones de poder atraviesan no sólo los aparatos e instituciones “sin localizarse exactamente en ellos” sino también los innumerables “ puntos de resistencia (que) surcan las estratificaciones sociales...” (Foucault, 199: 117).

¹⁸ Leer : Michell Foucault. Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1996.

negociaciones, dado que no hay poder que no se ejerza sin una serie de miras y objetivos.

En relación con las reformas que se plantean en términos de la negociación hay que entender que algunas de las demandas puntuales que los civiles reclaman se inscriben en el contexto de una reforma global a las fuerzas armadas. Las condiciones para despertar credibilidad en la negociación y crear condiciones para avanzar en el proceso de paz, exigen que correlativamente al monopolio legítimo de las armas por parte de los militares, se adopte un concepto democrático de seguridad nacional, se desmonte el fuero militar y se aplique la depuración en las fuerzas armadas. Por esto, es bien importante que los planteamientos sobre seguridad y defensa sean asumidos por los civiles y políticos del gobierno, lo cual constituye un esfuerzo por asumir el problema integralmente.

La estrategia más adecuada para el caso colombiano de control civil sobre las fuerzas militares es el esquema del cambio doctrinal en función del régimen político democrático. Esto implica el rediseño del sistema discursivo que ilumina la misión de las fuerzas armadas, el estatuto de la institución, las estrategias y las tácticas, etcétera.

Hasta ahora la propuesta que más se ha ensayado en la historia del país es la “politización”. Con base en este esquema, los distintos gobiernos han puesto las fuerzas armadas al servicio del régimen político bipartidista y no en aras de un régimen democrático inclusivo. A pesar de que los civiles siguen conservando una cierta relación de fuerzas favorables para determinar cambios en las cúpulas de las fuerzas armadas, en momentos de crisis políticas, los militares siguen conservando una cierta autonomía operacional en el manejo del orden público.

Un cambio doctrinal sólo puede ser posible como resultado de un cambio en la correlación de poder, favorable a las fuerzas opositoras (civiles o alzados en armas) al régimen político o fruto de un fortalecimiento del ejecutivo con una clara voluntad política de llevar a cabo este tipo de reformas. La presión de los gremios y la intervención de terceras instituciones internacionales pueden sus citar también, cambios en las fuerzas armadas. Sin embargo, si se quiere un cambio sin mayores traumatismos en las relaciones cívico - militares se debe entablar un diálogo con la institución misma, y no con determinados grupos de oficiales sobre temas que tienen que ver con la seguridad del

Estado, la política de defensa y la vinculación de las fuerzas armadas a la sociedad.

En la actual coyuntura de Samper, lo que parece vislumbrarse es una manifiesta voluntad del ejecutivo de embarcarse en una acción independiente de las fuerzas armadas. La liberación de los 70 soldados obedeció a una decisión última del presidente. Esta posibilidad del primer mandatario de actuar con independencia de los militares responde a que la nueva Constitución de 1991 le otorga las atribuciones directas de dirigir y disponer de las tropas. De aquí se desprende que el presidente tiene en la nueva carta, un valioso instrumento jurídico para crear condiciones para la paz al investirlo de la autoridad para ordenar la realización o suspensión de las operaciones.

La estrategia de reestructuración total sólo es posible en contextos revolucionarios. En América Latina sólo se ha aplicado en los casos de México, Cuba y Nicaragua.

Otra lectura que debe hacerse es pensar sobre cuál es el debate actual acerca de la seguridad en América Latina y sobre qué parámetros debe construirse una seguridad democrática. También implica repensar: ¿cuáles son las formulaciones sobre seguridad que se debaten hoy en Colombia? ¿En qué términos la doctrina actualmente predominante, ha influido en los procesos de negociación?

Es igualmente clave considerar cuáles son las relaciones de los militares con los Estados Unidos y otras potencias (financiamiento y abastecimiento de armas, etc.)

En el fondo, una de las debilidades estructurales de las negociaciones hasta ahora alcanzadas es que la reinserción de los alzados en armas a la vida civil no se ha hecho en el contexto de una reforma política global. La favorabilidad política otorgada a los guerrilleros debió plantearse en términos estructurales y no por una sola vez. En un contexto en el que los partidos oficiales tienen una larga tradición de lucha electoral, y que cuentan con posibilidades de financiación y encuentran su soporte en la vieja maquinaria política de los barones electorales, el éxito de una guerrilla desmovilizada es poco probable. Por esto, la garantía de un espacio político global para el ejercicio de la oposición civil es bien importante si se quiere consolidar un proyecto de paz.

En relación con la administración de justicia, pasa por pensar las reformas con otros conceptos y fuertes raíces culturales y sociológicas.

En cuanto a las reformas económicas y sociales, la acción del Estado debe ir mucho más allá de corregir las distorsiones del mercado (enfoque coyuntural). La especificidad de su intervención debe responder más a un esfuerzo deliberado y permanente de promover el desarrollo económico y social. Esto es, que haga mención, de manera explícita, a un modelo de desarrollo, que considere, incluso, las particularidades de los problemas regionales. Cualquier discusión sobre la reforma agraria, la reforma financiera, la reforma urbana, la reforma del ordenamiento territorial, tiene que inscribir la polémica en este contexto. Ello pasa por considerar no sólo una crítica al modelo de desarrollo hegemónico neoliberal sino también, definir los límites del neoestructuralismo.

Bibliografía

- Arendt, Hannah (1970), *Sobre la violencia*, México.
- Bejarano, Jesús Antonio (1995), *Una agenda para la paz*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- _____ (1996), "Las negociaciones de paz, algunos aspectos metodológicos", en *Ponencia presentada en el seminario El estado actual del conflicto armado y su solución negociada*, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado, Melgar 26, 27 y 28 de noviembre de 1996.
- Blair Trujillo, Elsa (1993), *Las fuerzas armadas. Una mirada civil*, Bogotá: CINEP.
- Bobbio, Norberto (1982), *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant (1995), *Respuestas por una antropología reflexiva*, México: Editorial Grijalbo.
- Clausewitz, Karl von (1994), *De la guerra*, Buenos Aires: Editorial Labor.
- Foucault, Michell (1996), *Historia de la sexualidad. I. La voluntad de saber*, México: Siglo XXI editores.
- _____ (1992), *Saber y verdad*, Madrid: Ediciones la Piqueta.
- _____ (1970), *La arqueología del saber*, México: Siglo XXI.
- _____ (1992), *Microfísica del poder*, Madrid: Ediciones la Piqueta.
- García Duarte, Ricardo (1993), "Las guerrillas colombianas: la autojustificación de un proyecto imposible", en: *Revista FORO*, núm. 22.
- García Duran, Mauricio (1992), *De la Uribe a Tlaxcala*, Bogotá: CINEP.
- García Duran, Mauricio (1992), "Guerra y paz con la guerrilla", en: *Documentos Ocasionales*, núm. 65, Bogotá: CINEP.
- García Duran, Mauricio (1995), "Política de negociación con la guerrilla: cambios de la administración Gaviria a la administración Samper", en: *Controversia*, núm. 167.
- González, Fernán (1997), "Crisis o transición del sistema político", en: *Controversia*, núm. 171.
- Guidens, Anthony (1987), *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

- Hopenhayn, Martín (1990), "Conflicto y violencia: pantalla sobre un horizonte difuso", en: *Construir la paz. Memorias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo*, Bogotá: CEREC.
- López de la Roche, Fabio (1990), "Ensayos sobre cultura política Colombiana", en *Revista Controversia*, núms. 162-163, Bogotá: CINEP.
- _____ (1994), *Izquierdas y cultura política. ¿Oposición alternativa?*, Bogotá: CINEP.
- _____ (1992), "Autoritarismo e intolerancia en la cultura política", en *Documentos Ocasionales*, núm. 65, Bogotá.
- Mitchell, Christopher (1996), *Evitando daños: reflexiones sobre la situación de madurez en un conflicto*, Centro de Investigación por la paz "Gernika Gogoratuz".
- Nordquist, Kjell- Ake (1995), "Tres formas de mediación y cuándo usarlas", en: *Revista Estudios Internacionales*, Guatemala: IRIPAZ.
- Padilla, Luis Alberto (1996), "Las nuevas relaciones cívico-militares en el marco del proceso de paz", en: *Revista Estudios Internacionales*, Guatemala: IRIPAZ.
- Pecaut, Daniel (1989), *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*, Bogotá: Siglo XXI Editores.
- _____ (1997), "Presente, pasado y futuro de la violencia", en *Revista Análisis Político*, núm. 30.
- _____ (1997), "De la violencia banalizada al terror: el caso colombiano", en *Revista Controversia*, núm. 171, Bogotá: CINEP.
- Pizarro, León Gómez (1996), *Insurgencia sin revolución*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Smith, Carl (1991), *El concepto de lo político*, Madrid: Alianza Editorial.
- Spillmann Kati y Kurt R. Spillmann (1991), "La imagen del enemigo y la escalada de los conflictos", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 127.
- Uribe, María Victoria y Teófilo Vásquez (1995), *Enterrar y callar*, vol. 1, Bogotá: Editorial Presencia.
- Valencia Villa (1991), "Derecho humanitario y conflicto armado en Colombia", en: *Guerra y constituyente*, Comisión Andina de Juristas.
- Varios Autores (1995), "Experiencias nacionales", en: *Construcción de la paz en América Latina*, CINEP, Melgar.
- Varios Autores (1986), *Procesos de reconciliación nacional en América Latina*, Bogotá: Editora Guadalupe Ltda.
- Villamizar, Darío (1997), *Un adiós a la guerra. Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta.