



Conflict and Peace in Colombia: Consequences & Perspectives for the Future

**Woodrow Wilson International Center for Scholars
Washington, D.C., September 22, 2003**

Juan Manuel Santos

PERSPECTIVAS DE PAZ PARA COLOMBIA

Colombia: Un País con Una Larga Tradición de Guerras Internas

Desde su independencia de España, la historia de Colombia ha estado signada por una larga serie de luchas intestinas y problemas no resueltos -como el del modelo territorial del Estado-, que aún siguen vigentes e ilustran lo conflictivo que ha sido el acceso y la detentación del poder político en nuestro país.

En la década de 1960, en el marco de la oposición ideológica al capitalismo, nacen las FARC y el ELN, y a lo largo de los años 70 y 80 surgen otros grupos guerrilleros. Al mismo tiempo empieza a gestarse un movimiento “contrainsurgente”, inspirado en un esquema de autodefensas campesinas.

Reconocimiento Político del Problema Insurgente

Hasta comienzos de los años 80, las medidas adoptadas por el Estado colombiano fluctuaron entre la represión militar y la minimización política del problema insurgente. El presidente Belisario Betancur (1982-1986) “inauguró” la apertura del establecimiento a la búsqueda de salidas pacíficas al conflicto. La insurgencia pasó de ser un problema “de los militares”, a convertirse en un problema de Estado. De hecho, todos sus sucesores han incluido en sus agendas -con mayor o menor preponderancia- un planteamiento para la negociación política con los grupos insurgentes.

Durante los últimos 20 años varios grupos guerrilleros -salvo las FARC y el ELN- han negociado acuerdos políticos para su desmovilización. Estos arreglos significaron en algunos casos la cesación total de hostilidades, y en otros la persecución y exterminio de muchos de sus miembros.

El Proceso de Paz del Gobierno Pastrana: Saldos y Perspectivas

Si el gobierno Betancur planteó una nueva visión frente al conflicto armado, el de Andrés Pastrana (1998-2002), que concentró sus esfuerzos en las negociaciones de paz con las FARC, marcó un hito en la historia del conflicto armado colombiano.

El proceso de paz de Pastrana se caracterizó por las generosas concesiones otorgadas al ELN y a las FARC – particularmente a estas últimas-. Se destinó una vasta extensión de territorio, de más de 42 mil kms² (el tamaño de El Salvador), como “Zona de Despeje” y escenario de la negociación, donde la única presencia armada era la de las FARC. El ejército, la policía, e incluso las autoridades civiles y judiciales, cedieron el control de la zona grupo guerrillero.

En contraste con las prerrogativas concedidas por el gobierno, las “contrapartidas” exigidas a la insurgencia fueron mínimas, y su cumplimiento nulo. De hecho, se intensificaron las incursiones y ataques guerrilleros a la fuerza pública y la población civil, aumentó el secuestro y la extorsión, y se evidenció la participación activa de las FARC en actividades de narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas. El desenlace es conocido por todos. La sociedad colombiana se radicalizó al no ver avances hacia la paz, y el proceso se volvió insostenible. El esfuerzo y la ilusión del gobierno se vieron frustrados, se rompieron las conversaciones, y el proceso fracasó.

Tres aspectos de fondo, que tendrán gran peso en el desenlace futuro del conflicto armado, condicionaron la suerte de ese intento de pacificación sin precedentes: la intencionalidad de las partes; la legitimidad y el apoyo interno; y la llamada “internacionalización” del conflicto.

Intencionalidad de las partes: Lo sucedido durante y después del proceso Pastrana subrayan la tesis de los analistas que advirtieron que el llamado “proceso de paz”, la salida política que el gobierno contemplaba con sinceridad, no era tal para las FARC. Para ellos, el proceso fue “una táctica política dentro de una estrategia de guerra”.

Legitimidad y apoyos políticos internos: Unos y otros equivocaron el “cálculo” de su apoyo popular. Como la gran mayoría de los colombianos no se identifica con el discurso de la guerrilla y repudia sus actos criminales, el gobierno supuso que ello garantizaría una gran base de apoyo popular. Y la guerrilla, contando con una ciudadanía que no se ve representada ni se identifica con la dirigencia política y económica, y desprecia sus prácticas clientelistas y excluyentes, asumió que ello le daría un sólido respaldo popular. Pero ninguno entendió que estas no eran “mayorías” distintas, sino una misma masa de colombianos. Lo que cada uno asumió como su gran sustento político resultó siendo un pasivo para ambos.

En otras palabras, pese al anhelo de paz de los ciudadanos, muy pocos se sintieron partícipes del proceso, ni representados en éste por una de las partes. Poco a poco, Pastrana se fue quedando solo. Mientras acumulaba paciencia y buscaba apoyo internacional para mantener vivo el proceso, los crecientes abusos y desafíos de la guerrilla desbordaron lo que con el tiempo demostró ser apenas “tolerancia” –y no un compromiso con convencimiento- de los colombianos frente al proceso de paz.

Una de las consecuencias inmediatas del fallido proceso fue que la correlación de apoyos “reventó” contra la guerrilla. No porque los colombianos crean ahora que sus dirigentes son eficientes, transparentes e incluyentes, sino porque la indignación frente a los crímenes de la guerrilla, y la percepción generalizada de la seria amenaza que ésta representa, generó un nuevo y amplio consenso: solucionar el tema de la seguridad es la prioridad. De una actitud vacilante entre el escepticismo y la esperanza, se pasó a un repudio general que puso en primera línea la necesidad de “confrontar definitivamente” a la guerrilla. Los esfuerzos que los colombianos no estuvieron dispuestos a hacer en el proceso de paz de Pastrana hoy parecen estarlo para respaldar la “línea dura” de Uribe. Y ese apoyo mayoritario al presidente juega hoy –y seguirá jugando- un papel central en el tratamiento que el gobierno le da al problema de la insurgencia.

Internacionalización del conflicto: Si a partir de Betancur el conflicto interno se reconoció como problema de Estado, con Pastrana adquirió una dimensión internacional. Sus esfuerzos diplomáticos movilizaron solidaridades y ayudas de países tan diversos como EE.UU., Cuba, y varias naciones europeas.

Sin embargo, las posiciones externas frente al conflicto colombiano están condicionadas por diversos factores. Uno es la potenciación de la guerrilla como factor de amenaza interna y para la estabilidad de la región. La renovada capacidad ofensiva del ejército regular ha ido acompañada de un incremento en las acciones irregulares (como los actos terroristas) por parte de la guerrilla. Esto, enmarcado en el nuevo escenario internacional post 11 de septiembre, y exacerbado por actitudes hostiles como las del presidente Chávez, resaltan las implicaciones externas de nuestro conflicto e influyen en la definición de las alianzas internacionales para buscar una solución al tema de la seguridad en Colombia.

De Uribe en adelante: ¿Cuál puede ser el futuro del conflicto interno colombiano?

El futuro dependerá en buena medida de cómo se “muevan” los elementos que definen las tres variables mencionadas.

1. **La intencionalidad de las partes:** Se manifiesta en las pretensiones finales de las partes. Las del gobierno y la sociedad no han cambiado sustancialmente. Lo que movería al gobierno actual –y a cualquier otro- a emprender un proceso de negociación está estrechamente ligado a la desmovilización de la guerrilla y a la cesación de hostilidades. Y en cuanto a la guerrilla, nada indica que ha desistido de su propósito final: tomarse el poder por la vía de las armas. En el contexto actual, ¿qué puede modificar las pretensiones finales de las partes?

El factor central es la correlación de fuerzas militares.

¿Cómo está hoy esa correlación de fuerzas entre el gobierno y la guerrilla?

Para muchos analistas continúa “empata”, pues la capacidad militar de la guerrilla sigue “intacta”. No se ha visto obligada a gastar parte significativa de sus reservas para aguantar la arremetida del gobierno, no ha sufrido golpes de fondo, y continúa teniendo una capacidad ofensiva y de intimidación enorme, sustentada básicamente en atentados terroristas. Para otros –tesis que comparte el gobierno-, el fortalecimiento de las fuerzas militares ha logrado desnivelar esa correlación. Se está debilitando a la guerrilla, propinándole golpes a diario y restringiendo su movilidad.

Pero más allá de esta discusión “técnica”, algo es evidente: ambas partes se perciben a sí mismas como “ganadoras”. Así lo indican las posiciones radicales asumidas por unos y otros, y las condiciones exigidas a la contraparte para un nuevo proceso de negociación. Durante el último año, estas condiciones se han endurecido hasta hacerse prácticamente inaceptables para lado y lado.

Ahora bien, ¿qué significa que cada parte se perciba como “ganadora”? Sencillamente, que no se ha dado una demostración de fuerza lo suficientemente contundente como para que alguno modifique sus condiciones, ni mucho menos sus pretensiones.

La intencionalidad depende también de la factibilidad que cada actor le da al logro de sus metas. Para que se modifiquen las pretensiones, sería necesario, o bien que las dos partes perciban que el “empate” se va a prolongar indefinidamente hasta desgastarlas a ambas, o que una logre asestarle un golpe tal a la otra, que la disuada de sus expectativas de triunfo y la obligue a darle prelación a una salida negociada.

La historia contradice el anhelo pacifista de resolver las confrontaciones armadas prescindiendo del uso de la fuerza. Todos los acuerdos de paz se han logrado tras el reconocimiento de la superioridad del enemigo, o de la imposibilidad de modificar un prolongado y desgastador empate. Colombia no va a ser la excepción.

2. **Legitimidad política y apoyo popular internos:** Si bien el apoyo popular a la guerrilla está hoy en el nivel más bajo de su historia, y el respaldo interno al presidente Uribe es ampliamente mayoritario, también es cierto que para mantener ese apoyo, el gobierno depende de varios elementos:

- a. La situación de la “seguridad”, en términos de efectividad militar. Es decir, golpear con contundencia a la guerrilla, o lograr que los colombianos perciban que el Estado la está debilitando. Esto último es difícil de sostener en el tiempo mientras la guerrilla pueda seguir adelantando acciones dispersas –de limitado impacto militar pero gran impacto de opinión-. O, peor aún, si la insurgencia logra asestarle nuevos golpes a las fuerzas del estado, los reparos al manejo de la seguridad no se harán esperar.
- b. Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del país. Si los logros -reales o mediáticos- en materia de seguridad no van acompañados de mejores condiciones de vida, la seguridad nacional pasará a segundo plano en el ideario colectivo. En este escenario la solidaridad política y el apoyo popular darían paso a reclamaciones de diferente índole que actuarían como factor de presión sobre el gobierno.
- c. Fortalecimiento de la institucionalidad y de la gestión estatal. Este aspecto tiene mayor peso allí donde el Estado ha vuelto a hacer presencia con la fuerza pública y las autoridades judiciales, en zonas que estaban bajo dominio guerrillero. Si el manejo de lo público -en especial la administración de justicia-, no resulta ser más justo y eficiente en manos del Estado que en las de la guerrilla, los esfuerzos en materia de seguridad se irán al traste.

Es muy probable que la guerrilla dosifique el despliegue de su fuerza en función del apoyo popular al presidente Uribe. Es decir, cabe pensar que ésta preferiría intensificar sus ataques cuando el apoyo al gobierno esté menguado -porque en ese escenario el efecto de una arremetida lo debilitaría- y que los disminuiría cuando el apoyo sea alto -porque los ataques lo fortalecerían-.

3. **Alianzas Internacionales:** La calidad y efectividad de las alianzas y solidaridades internacionales se deben visualizar en dos escenarios distintos: primero, en un escenario de confrontación definitiva; y segundo, en uno de negociación política.

Muchos factores inciden en la formación y consolidación de alianzas internacionales. Uno es el tema de los derechos humanos, en el que Colombia no tiene el mejor récord. El rechazo al terrorismo y la condena a las violaciones de los derechos humanos son dos realidades que seguirán dificultando el logro de consensos frente a nuestro conflicto armado.

La posición de varios países europeos, no pocos intelectuales y muchas ONGs, está marcada más por las deficiencias en el funcionamiento de la democracia colombiana que por las atrocidades que a diario cometen los grupos armados contra la población civil. Este es el origen del reciente enfrentamiento del gobierno con las ONGs. Mientras tanto, otros países le dan un mayor peso a la necesidad de preservar las estructuras fundamentales de la democracia como punto de partida indispensable para su mejoramiento.

Pero sin duda alguna, en cualquier caso toda alianza internacional será más fácil y factible en un escenario de negociación que en uno de confrontación.

Un factor desestabilizador adicional: la cuestión paramilitar.

Por último está el problema de la contrainsurgencia, los llamados “paramilitares”, cuya viabilidad radica en la incapacidad del Estado para controlar el territorio y garantizar los derechos ciudadanos.

¿Cómo se convirtieron unos dispersos grupos de autodefensa en poderosos ejércitos? Muchos sostienen que a esta “iniciativa de autodefensa” se fueron sumando, en diferentes tiempos y magnitudes, tres tipos de actores: empresarios agrícolas que pretendían ir a sus fincas sin temor a ser secuestrados, extorsionados, o asesinados; algunos agentes del Estado actuando en contra de sus leyes y políticas; y por último el narcotráfico, que se convirtió en su principal fuente de financiación, así como lo es para la guerrilla.

Durante mucho tiempo los “paramilitares” lograron grandes niveles de eficacia en la contención del avance guerrillero en muchas zonas del país, y la desterraron de otras. Esto les granjeó la simpatía, el apoyo, e incluso la admiración de algunos -no pocos- sectores.

A pesar de sus vínculos confesos con el narcotráfico, de sus atroces masacres y de los asesinatos selectivos de líderes cívicos, académicos, periodistas y dirigentes sindicales, escudados tras la bandera de la defensa del Estado, los grupos paramilitares siempre han pretendido obtener reconocimiento político. Este les fue reiteradamente negado, hasta este gobierno.

Hoy avanza una negociación, y hay un proyecto de ley sometido a consideración del Congreso que, según el gobierno, aplicaría igualmente para la guerrilla, si se quisiera desmovilizar. Entre otros aspectos, contempla la “suspensión de la pena” sujeta al “buen comportamiento” durante los 5 años siguientes a la concesión del beneficio. Esta condición ha generado una gran polémica interna y externa. La ONU ha manifestado su oposición, argumentando que desconoce principios del Derecho Internacional. Por su parte, el gobierno lo ha defendido con vehemencia.

Indudablemente, la desmovilización de alrededor de 8 mil alzados en armas sería importante para la pacificación del país. Sin embargo, si el Estado colombiano no logra tomar el control efectivo y eficiente de sus territorios y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos –como mínimo los fundamentales-, el fenómeno “paramilitar” no desaparecerá del escenario colombiano.

Conclusión

La solución pacífica y negociada es sin duda alguna la más conveniente y deseable para el país. Pero las condiciones actuales no son las más propicias para negociar una salida política al conflicto armado colombiano.

Sin embargo, una negociación política podría ser inducida por alguna combinación de las siguientes situaciones:

1. Que las fuerzas del orden logren recuperar el control del territorio nacional y frenar los crímenes, las fuentes de financiación y las redes de apoyo de la guerrilla. Es decir, que se logre debilitar a la guerrilla.
2. Que la comunidad internacional presione intensa y eficazmente al Estado y a la insurgencia para que se sienten a dialogar.
3. Que se prolongue indefinidamente la situación de empate entre las dos partes, hasta producir su agotamiento..

Podría decirse que la primera situación sería la más “efectiva” para presionar una salida política que, además, fortalecería la posición del Gobierno en la negociación. Esta situación por sí sola puede producir una negociación de un acuerdo de paz.

La segunda opción difícilmente bastaría por sí misma para producir una negociación política. Para que esta presión sea eficiente tendría que soportarse en una posición internacional compacta y homogénea, no muy factible en las actuales circunstancias.

La tercera opción es la más larga y tortuosa. En este escenario la diferencia la puede marcar la presión y la intervención de la comunidad internacional. También pesaría la posible degradación del conflicto a niveles insostenibles para la sociedad.