

Mario Ramírez-Orozco

LA PAZ SIN ENGAÑOS

Estrategias de solución
para el conflicto colombiano

POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Universidad Nacional Autónoma de México

La paz sin engaños.
Estrategias de solución
para el conflicto colombiano

COLECCIÓN
POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

14

CENTRO DE INVESTIGACIONES
SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Mario Ramírez-Orozco

La paz sin engaños.
Estrategias de solución
para el conflicto colombiano



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO 2012

JZ5584

.C65

R35 Ramírez Orozco, Mario.

La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto colombiano / Mario Ramírez-Orozco. -- México : UNAM, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, 2012.

287 p. -- (Colección Política, Economía y Sociedad en América Latina y el Caribe; 14).

ISBN 978-607-02-3418-7

1. Movimientos de paz – Colombia – Historia. 2. Colombia – Condiciones sociales – Historia. 3. Colombia – Condiciones económicas – Historia. 4. Colombia – Política y gobierno. I. t. II. Ser.

Diseño de la cubierta: D. G. Marie-Nicole Brutus H.

En la portada: fotografía de Catherine Brutus H.

Primera edición: 2012

Fecha de edición: 10 de julio de 2012

D. R. © 2012 Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Torre II de Humanidades, 8° Piso,

Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

<http://www.cialc.unam.mx>

Correo electrónico: cialc@unam.mx

ISBN 970-32-3582-4 (colección)

ISBN 978-607-02-3418-7 (obra)

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

*A mis hijos
Eivind Mario y Kira María*

*A mis padres
Camilo y Ligia*

ÍNDICE

PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	23
Capítulo I. HISTORIA Y DELIMITACIÓN DEL TÉRMINO	
PAZ ESTRUCTURAL	35
Relación de la paz estructural con la violencia estructural	46
Tipología de los conflictos	54
Hacia una definición propia de paz estructural	58
Capítulo II. PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA	61
La paz extraviada (1949-1953)	62
La paz de la dictadura (1953-1957)	64
La paz excluyente (1958-1974)	66
La paz represiva (1974-1982)	68
La paz objetiva (1982-1986)	70
La paz sin tregua (1986-1990)	73
La paz constituyente (1990-1998)	75
La paz y el plan garrote (1998-2002)	79
¿La paz o las paces entre amigos? (2002-2006)	81
Después del 2010	84
Las experiencias vividas	86
Las reformas políticas	86
Derechos humanos	93
Desmovilización guerrillera	95
Desmilitarización	97

Capítulo III. ESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA	99
El país anterior (1810-1957)	101
Un cambio de élite	102
La reorganización del poder	105
La lucha por la integración territorial	106
Fuerza colonizadora y lucha jurídica por la propiedad	107
El cambio de siglo	110
Concentración legal y violenta de la tierra	111
La consolidación del país cafetero	114
La fase industrializadora	116
La modernización obligada.	119
La rentabilidad de la violencia	123
El país actual (1958-2010).	127
El frente económico	128
Reformas para seguir igual... o peor	130
A grandes planes, pequeños logros	133
Más ganas que hechos	137
¿Paz política, sin paz social?	139
La guerra de la paz	141
Las otras guerras	144
Leña para la hoguera	147
Capítulo IV. ESTRATEGIAS ESTRUCTURALES DE PAZ	159
Para la efectividad de las estrategias	161
Para un buen comienzo	164
Modelo político propuesto	165
La realización constitucional	171
Alcanzar el consenso más amplio	174
Apertura democrática	178
Los viejos y los nuevos partidos	184
¿El poder en quién?	188
Modelo económico-social propuesto	194

¿Quién paga la paz?	195
La tierra para todos	197
Atención humanitaria	200
Producir con eficacia	203
La otra paz	204
Los dos países	206
Limpia la economía.	208
Modelo jurídico propuesto	216
Por una justicia justa	224
Comisión de la Verdad.	229
Amnistía e indulto	239
CONSIDERACIONES FINALES	249
SIGLAS	263
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.	267

AGRADECIMIENTOS

Es mi obligación agradecer a los siguientes centros académicos que, de manera indirecta, facilitaron la preparación del presente estudio, al permitir mi participación en sus cursos, seminarios o encuentros. Al Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC), al Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), y al Instituto de Investigaciones Económicas (IIE), de la UNAM; a la Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC); a la Cátedra UNESCO; a la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México; al Det Norske Nobelinstitut (Instituto Nobel de Noruega); al Nobels Fredssenter (Centro Nobel de la Paz, Oslo); a la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC); a la Universidad de Osaka; a la Universidad de Sofía, Tokio; al Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEA), París; y en Noruega, a la Universidad de Bergen; a la Universidad de Oslo y a Telemark University College. Y por haberme facilitado sus bibliotecas y base de datos agradezco al CIALC y a su Biblioteca "Simón Bolívar", de la UNAM, Ciudad Universitaria, México D. F.; al Nobelinstitutets bibliotek, en Oslo, y al IHEA, y su biblioteca "Pierre-Monbeig", en París. Asimismo, ha sido muy importante el apoyo de la Dirección General de Estudios de Posgrado (DGEP), por concederme la beca de excelencia OF.DGEP/SPIAP/PB-/2648/2002 y a Telemark University College de Noruega por la cofinanciación del presente libro.

PRÓLOGO

Raúl Benítez Manaut
CISAN-UNAM

El largo conflicto colombiano ha generado muchos debates en América Latina. Desde su gestación a mediados del siglo pasado, cuando en 1948 sucedió el llamado “Bogotazo”, tras el asesinato del líder político Jorge Eliécer Gaitán, este acontecimiento produjo la aparición de una gran cantidad de movimientos armados de todo tipo, donde se confrontaron los liberales y conservadores, posteriormente se sumó lo propio de la Guerra Fría, cuyas variables del mosaico de ideologías de la izquierda armada hicieron su ingreso al escenario colombiano y se desprendieron grandes polémicas: ¿es una guerra civil prolongada o no?, ¿es una guerra contra una clase dominante bipartidista y excluyente?, ¿o se fue conformando una guerra cuyos actores principales que no se acogieron a los procesos de paz de los años ochenta y noventa, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), se convirtieron en un grupo que derivó en actividades de narcotráfico y otras modalidades como el secuestro prolongado de líderes políticos, empresariales, policíacos y militares?

Al contrario de lo sucedido en América Central durante los años noventa, cuando todos los grupos armados existentes, de izquierda y de derecha, se desmovilizaron en procesos de

paz que fueron negociados con la mediación de la ONU y se insertaron en los procesos políticos de sus países, en Colombia no se logró encauzar la reinserción de los grupos armados en la misma dirección. Por el contrario, en el país andino los que no se desmovilizaron crecieron en poder de fuego, se construyeron nuevos ejércitos de paramilitares vinculados a los grandes propietarios de tierras y también realizaron actividades de producción y comercio de drogas, y las fuerzas armadas y policíacas aumentaron su poder de fuego, se fortalecieron sus procesos de profesionalización y Estados Unidos entró en escena mediante el Plan Colombia.

Tanto el gobierno de Colombia como el de Estados Unidos hablan constantemente de que existe un fenómeno terrorista y que éste se vincula a las actividades de narcotráfico. En este contexto se abren las puertas a programas de respaldo a su combate y a los gobernantes la población les otorga legitimidad para luchar contra el “mal”. Esta sería una diferencia notable respecto al combate al narcotráfico en otras partes de América Latina, pues los gobiernos evaden el empleo de las palabras “terrorismo” o “narcoterrorismo”, dadas sus consecuencias en el ámbito de lo político y lo que implica en materia de resguardo —o violación— de garantías individuales.

Todo este proceso se analiza a detalle en el libro del profesor de la Telemark University College de Noruega, Mario Ramírez-Orozco, *La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto colombiano*, texto que se vuelve necesario para la comprensión de la crisis que envuelve a ese país. Su autor, desde las ventajas que ofrece la distancia para analizar la realidad de su país, toma como base el concepto de “paz estructural” y hace una rigurosa revisión de la enorme cantidad de intentos de pacificación desde el año 1949, para culminar su análisis en el año 2010. Para Ramírez-Orozco, la paz y la violencia están conviviendo como fenómenos contrapuestos. Si no hay “paz estructural” se desarrolla en gran escala la violencia en Colombia. El concepto de “paz estructural” significa que paz

no sólo es ausencia de guerra, sino presencia de una gran cantidad de variables que permiten a un grupo social o a la población entera de un país tener satisfechas sus necesidades de salud, educación, vivienda, libertades, justicia, etc. Mientras mayor ausencia haya de estas condiciones mínimas que le den satisfacción a las necesidades de un pueblo, más potencialidad existe para la explosividad social. Si esto se convierte en una condición permanente de ausencia de los condicionantes mínimos, entonces crece y se despliega la “violencia estructural”.

En el capítulo segundo, Mario Ramírez-Orozco cataloga el análisis de los procesos de paz existentes en Colombia desde 1949 por periodos gubernamentales, al señalar que han sido procesos de corta vida, incompletos, buscando el desarme de los grupos alzados en armas sin ofrecer garantías, y sin tener la voluntad de construir mejores condiciones de vida para la población. El autor desglosa los componentes específicos de cada periodo y destaca las limitaciones de cada propuesta gubernamental, al ser una constante que las ofertas de paz se asimilan a las ofertas que se dan cuando hay competencias por la presidencia de los países: se ofrece “todo” sin tener una estrategia real para implementarlo, sin hacer las alianzas que son mínimas para su viabilidad y sustentabilidad, y finalmente la “paz” es componente más de cualquier programa o discurso de gobierno sin ser una política deseada por el gobernante en turno. Simplemente la paz es uno más de los discursos gubernamentales.

Un rubro que sobresale por su rigurosidad es el análisis de la estructura económica y social de Colombia, destacando el poder de los señores de la tierra. Este capítulo pone énfasis en una gran contradicción: un país muy rico por la provisión que la naturaleza le otorgó y una concentración de la riqueza extremadamente alta. De ahí se desprende el poder de las élites agrarias, por ejemplo las cafetaleras, cuyo poder llevó a que el Estado no pudiera ejercer su presencia en todo el territorio nacional y provocó que los terratenientes fueran los que impu-

sieran su propia ley. Por ello, los movimientos de protesta campesina rápidamente se transformaron en la mayoría de los casos en grupos que ejercían la violencia armada, y la configuración de ejércitos privados financiados por los terratenientes fue una condición que se dio desde el siglo XIX. En otras palabras, había una especie de feudalismo, y las fuerzas de la “modernidad” no pudieron contener y acotar a los dueños de la tierra. Por eso los enfrentamientos entre guerrillas, grupos paramilitares y ahora también grupos vinculados al narcotráfico se da básicamente en las zonas rurales.

Otro factor analizado a profundidad por el autor es el cambio de élites en Colombia, a medida que avanzó la “modernización obligada” y la industrialización, se creó una clase moderna que se apropió del Estado en un pacto entre los liberales y los conservadores después del “Bogotazo” y la crisis de 1948. Este pacto construyó una coalición de gobierno tan sólida que, a pesar de darse la existencia de condiciones para que hubiera un golpe de Estado, como sucedió en la gran mayoría de los países de América del Sur, para contener movimientos rebeldes de izquierda, en Colombia esta “oligarquía democrática” fue funcional a la estrategia de contrainsurgencia y a la construcción incluso legal de un Estado de Seguridad Nacional. Así, a la oligarquía tradicional agrícola se le agregaron las élites urbanas y las fuerzas militares.

En el cuarto capítulo del libro se analizan las estrategias estructurales de paz, se comparan los procesos de paz colombianos con los de otras partes del mundo. Ese es uno de los aspectos más valiosos de este apartado. Además, el autor enfatiza el papel potencial que podría tener la comunidad internacional ante una eventual negociación con los actores armados. Pone énfasis en que Estados Unidos desempeña un rol fundamental, por lo que su participación sería como “actor” del conflicto. Esta propuesta, con muy distintas variables, ha sido formulada por la Unión Europea en diversos momentos. Para el autor, una ventaja de las condiciones políticas colombianas es que se han

sucedido procesos electorales sin interrupción, sin embargo, a pesar de ellos, la población no vive en condiciones de democracia, sino en condiciones de violencia estructural. Los grupos oligárquicos han sabido emplear a los partidos políticos y a la condición de democracia electoral para sostener sus intereses. Ello a pesar de que la Constitución de 1991 abrió las puertas a gran cantidad de partidos minoritarios y sectores sociales antes excluidos.

En el análisis que hace Mario Ramírez-Orozco de la primera década del siglo XXI, los grupos que auspician el paramilitarismo (oligarquía rural), organizado principalmente en las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y los narcotraficantes están sobrerrepresentados en las instituciones políticas colombianas. El autor puntualiza que la mayoría de los representantes en el Congreso colombiano en los últimos procesos electorales de 2002, 2006 y 2010 son miembros de las principales élites económicas del país, y sólo marginalmente hay presencia de otros grupos sociales y políticos. En este marco ubica la presencia de la llamada “izquierda legal”. En el siglo XXI, producto de una gravísima crisis política en el campo, se han producido fenómenos masivos de desplazados de sus lugares de origen, situación que fue aprovechada por los propietarios de tierras para, mediante el empleo de paramilitares, apropiarse de la tierra, concentrando la propiedad de ella. Incluso estos desplazados se han convertido en un problema internacional, por ejemplo con Ecuador.

Una de las grandes polémicas que se ha abierto en torno a la realidad de Colombia es el poder real que ha acumulado el narcotráfico. Después de diez años de establecimiento del Plan Colombia entre los gobiernos estadounidense y colombiano, se abre una duda de si en realidad ese plan no pertenecía a la contrainsurgencia, en concreto para emprender una ofensiva contra las FARC-EP, revestido de un plan antinarcóticos y antiterrorista. El autor señala que, por ejemplo, los programas de fumigación de plantíos de coca durante el gobierno de Álvaro

Uribe se centraron sólo en territorios donde operaban las FARC-EP, sin afectar las zonas donde se asentaron los grupos paramilitares. Lo que es un hecho es que la exportación de cocaína de Colombia no ha disminuido sustancialmente. Sin embargo, el gran éxito mediático de las políticas efectuadas por Álvaro Uribe se centra no en la reducción del narcotráfico, sino en la baja de las estadísticas de la violencia criminal en el país, hecho que se debe en parte a la desmovilización de los grupos paramilitares, más que a la política antinarcóticos.

En las conclusiones del libro se hace un recuento de los proyectos de acuerdos de paz y se concluye que éstos no estaban centrados en resolver el problema de la violencia estructural. Los acuerdos de paz instituidos en otras partes del mundo entre fuerzas alzadas en armas y gubernamentales se restringieron a la desmovilización de combatientes y reinserción de fuerzas opositoras a los procesos políticos. Los elementos estructurales económicos y sociales casi no son afectados y no modifican las estructuras preexistentes. Por ello, la violencia estructural sólo se resolvería con fórmulas integrales de “paz estructural” que van más allá de los acuerdos de paz clásicos. Por ello, las propuestas formuladas durante los gobiernos de Belisario Betancurt, Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana no prosperaron. Además, las propuestas ofrecidas a la parte contraria no tomaron en cuenta sus planteamientos, por lo que los acuerdos de paz nunca llegaron a una verdadera negociación de paz con grupos como el ELN y las FARC-EP. A lo anterior también se le agrega la falta de voluntad de los grupos alzados en armas, donde al condicionar su desarme a grandes reformas estructurales, en la práctica imposibilitaban la viabilidad de acuerdos concretos.

La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto colombiano se convierte en una lectura alternativa a la literatura existente sobre la crisis colombiana y los planteamientos para su resolución. Claramente el autor adopta una postura no convencional, centrada en la inclusión de fórmulas que den

pie a una gran reforma de las estructuras económicas, sociales y políticas vigentes en Colombia. Para el autor, la sustentabilidad de la paz es más importante que la misma fórmula que se utilice para lograrla. Es lo que llaman los teóricos del conflicto pensar en el posconflicto y no en el corto plazo.

En Colombia y en algunos países de América Latina, fenómenos como el narcotráfico y la violencia asociada a él se ven como factores coyunturales, sujetos de políticas de contención donde las fórmulas militares sobresalen sobre medidas preventivas, de cohesión social, o de solución de problemas estructurales. La violencia estructural, derivada de la marginalidad y la pobreza de amplios sectores de la población, necesita de la “paz estructural” para superarse. Ésta es quizá la contribución académica que Mario Ramírez-Orozco ofrece a los lectores al analizar todos los detalles de la que podríamos llamar una larga trayectoria de “paz frustrada” que hace al país andino como uno de los más violentos de la región y del mundo. Por ello, estamos seguros que su lectura va a generar polémica y elementos al debate no sólo colombiano sino latinoamericano.

Ciudad Universitaria, octubre de 2011

INTRODUCCIÓN

*Sin la muerte,
Colombia no daría señales de vida*

R. H. MORENO-DURÁN

*Cuando uno está mal informado,
está de acuerdo con todo*

PROVERBIO CHINO

La intención central de este libro es la elaboración de principios generales para la solución pacífica de los conflictos originados por problemas estructurales. Al abordar en específico el caso Colombia se pretende mostrar la eficacia de los postulados teóricos aplicados a una situación concreta. Asimismo es conveniente dar un giro a una visión equívoca sobre las causas de los levantamientos armados. Es preciso demostrar que habrá mayores posibilidades de formación de grupos insurgentes en la historia de Latinoamérica mientras persista la violencia estructural y no, como se afirma de forma contundente, que la principal causa de violencia es la existencia de dichos grupos.

Aunque la presencia de organizaciones armadas responde en gran medida a la desigualdad social, influyen también otros factores como los altos índices de corrupción, la falta de oportunidades para la mayoría de la población y el grado de desarrollo de los movimientos sociales y partidos políticos. Los

graves problemas sociales son un llamado para la revisión de la situación estructural de los mismos, como la fórmula más eficaz contra los brotes de violencia o sucesos de carácter terrorista.

Al proponer como parte central el caso de Colombia, basado en el estudio comparativo de los diversos procesos de paz llevados durante el último medio siglo en Latinoamérica, se procura sacar este conflicto político nacional del confinamiento en el cual se ha mantenido, como si la especificidad de Colombia, violencia prolongada y narcotráfico, volviera inútil toda aproximación a otras experiencias. El estudio comparativo permitirá sobre todo mostrar cómo, más allá de las diferencias contextuales evidentes, es posible encontrar ciertos elementos parecidos en las estrategias de paz aplicables en Colombia y en las propuestas elaboradas para otros países de la región o del aún llamado Tercer Mundo.

El presente estudio tiene el reto de proponer estrategias que sirvan como modelos de trabajo para futuros acuerdos de paz en la región. De forma paralela, será útil presentar alternativas y pautas de trabajo que ayuden a resolver las causas originales de los conflictos políticos y exponer también sus graves consecuencias económicas y sociales para toda la región.

La finalidad principal de esta obra es alcanzar implicaciones prácticas en futuras negociaciones de paz, entre fuerzas políticas enfrentadas al interior de países de la región, al demostrar la importancia de propuestas que planteen la solución real y duradera de las causas que originan los conflictos. Inclusive en aquellos países en los que no existe un enfrentamiento armado abierto, pero hay inestabilidad política y donde la mayoría de la población padece extrema pobreza.

Este análisis adquiere una dimensión latinoamericanista al contextualizar el problema concreto de un país con los países de su entorno. Lo que sucede en Colombia tiene grandes repercusiones en toda la región. Ni la violencia política ni las causas que la originan son un fenómeno exclusivo de Colombia. Las consecuencias de la grave situación política de Co-

lombia traspasan sus fronteras, debido a sus repercusiones políticas: con la reanudación de diferendos limítrofes, y a los frecuentes desencuentros entre los presidentes de la región. En lo económico, la presencia latente de organizaciones y dineros del narcotráfico. En el plano militar, con choques armados en las fronteras o en las alianzas entre grupos insurgentes de varios países. Y, en lo social, con grandes desplazamientos de población entre países, afectando, en distinto grado, a casi todos los países de la región.

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington confirmaron la necesidad de indagar las causas que generan los actos de violencia no sólo en otras partes del mundo sino también en Latinoamérica. Luego de la declaración de guerra del presidente George W. Bush contra el terrorismo, un amplio espectro de académicos e intelectuales de todas las tendencias políticas y religiosas, y de diversos países, insistieron en la búsqueda de soluciones negociadas e invitaron a reflexionar sobre las causantes del terrorismo.

Respecto a Latinoamérica, vale recordar que en la relación de organizaciones terroristas internacionales, redactada por el Departamento de Estado de Estados Unidos, aparecen tres de los principales actores de la violencia en Colombia: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP); el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN), ambos de orientación izquierdista, y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupo paramilitar de derecha. Lo que convierte a Colombia en un país de alto riesgo en la política de Estados Unidos de guerra total al terrorismo.¹ Además, sin olvidar los

¹ En el documento: "Tendencias del terrorismo actual" del Departamento de Estado de Estados Unidos, publicado el 29 de abril de 2004 en Washington, se presentó actualizada la lista FTO, por sus siglas en inglés, de las organizaciones consideradas terroristas por las autoridades estadounidenses. En el lugar 17 se ubicó al ELN, en el 31 a las FARC-EP y en el 37 a las AUC. En mayo de 2011 estas organizaciones continúan presentes en la lista de organizaciones terroristas, a pesar de que el gobierno colombiano insiste en que las AUC no existen desde finales de 2009. En <http://usinfo.state.gov/espanol>.

todavía en marcha, aunque en menor grado, Plan Colombia, ampliado en lo interno con el Plan Patriota y con la inclusión de los países fronterizos en el Plan Andino de seguridad, son los que enfrentan de manera indirecta a Estados Unidos con los narcotraficantes de la región y de manera directa con los grupos insurgentes de izquierda.²

Desde una perspectiva regional es necesario observar que años después de la firma de acuerdos de paz en América Central, entre gobiernos y grupos guerrilleros alzados en armas, hay una gran frustración. En El Salvador, Guatemala, Nicaragua y, parcialmente en la misma Colombia, donde se firmaron acuerdos de paz durante la década de los noventa, se quedaron sin solución los problemas estructurales que causaron el levantamiento de grupos armados.

Pasadas casi dos décadas no hay coincidencia entre una parte importante de los acuerdos firmados y la realidad imperante. La deficiente redistribución de la riqueza, la tenencia de la tierra en pocos propietarios, la inexistencia de una justicia eficaz, la falta de servicios básicos para la mayoría de la población, etc., siguen siendo en la actualidad fuente importante de la inestabilidad política y social en Centroamérica.³

También es primordial, en el caso colombiano, realizar un estudio sistemático que analice los procesos y acuerdos de paz llevados en la región y elabore propuestas de estrategias de paz; y que al término de la guerra formule alternativas para la reubicación y reeducación de grandes masas de desplazados y miles de desmovilizados de los grupos armados insurgentes,

² El Plan Colombia y su repercusión internacional lo analizo en detalle en Mario Ramírez-Orozco, "Plan Colombia: ¿Estados Unidos ante un nuevo enemigo en América Latina?", en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 38, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos (CCYDEL)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), agosto de 2004, pp. 77-115. En http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat38-77.pdf. Desde finales de 2007 se implementan proyectos similares como la *Iniciativa Mérida* para México y Centroamérica.

³ Véase Adalberto Santana, "Centroamérica a la luz del triunfo Sandinista", en *Revista Política Exterior y Soberanía*, Caracas, abril-junio de 2007.

los paramilitares y las bandas criminales. Colombia exige una reforma a fondo de las estructuras socioeconómicas que aborronaron la guerra y de las instituciones de gobierno y justicia que no lograron solucionar a tiempo las tensiones.

El conflicto más grave de Latinoamérica en el comienzo del siglo XXI es el de Colombia. No es de extrañar entonces, la proliferación de ensayos y testimonios sobre la violencia colombiana, referidos casi en su totalidad a describir la barbarie de la guerra y las anécdotas de los actores principales del conflicto armado. Aunque ya parece superado lo que afirmaba Jesús A. Bejarano, unos meses antes de su asesinato: “la ‘violentología’ pareciera agotar la utilidad de su estudio tan pronto se entra en el esquivo terreno de las propuestas de solución”.⁴ Además de la proliferación de publicaciones sobre el tema, un giro importante ha sido la creación de estudios universitarios especializados en la resolución de conflictos y la realización de investigaciones de paz independientes, complementarias a los estudios de la violencia, que han profundizado en las negociaciones y en las vías de resolución del conflicto colombiano. Todo esto resulta un buen síntoma de la nueva dirección en los estudios sobre el conflicto armado en Colombia.⁵

La experiencia mundial en la resolución de conflictos internos muestra dos modelos principales. El primero, *el pragmático*, donde el fin capital es el desmonte y reinserción de los grupos rebeldes armados dentro de un orden establecido. Se busca con ello un efecto a corto plazo a través del reconocimiento de ciertos derechos políticos y de algunas prebendas

⁴ Jesús Antonio Bejarano, *Una agenda para la Paz*, Bogotá, TM Editores, 1995, p. 17.

⁵ Desde mediados de los años noventa diversos centros educativos colombianos ofrecen programas de posgrado, diplomados y especializaciones en resolución de conflictos, entre ellos: las universidades Nacional, de los Andes, Externado de Colombia, Central, San Buenaventura y Gran Colombia. Además, cada vez son más frecuentes las conferencias o seminarios realizados en las principales ciudades del país, con la participación de figuras e investigadores nacionales e internacionales, auspiciados tanto por entidades gubernamentales como por organismos internacionales y ONG.

económicas, casi siempre beneficiosas sólo para los jefes de la insurgencia.

En estos casos la agenda negociadora se concentra con exclusividad en asuntos operativos: cómo realizar la desmovilización y la reinserción, los procedimientos para la entrega de los auxilios económicos y un cronograma con plazos definidos para toda la acción pacificadora.⁶ Los temas referentes a las reformas políticas, económicas y sociales se dejan por fuera de los acuerdos y deberán ser alcanzados con la transformación lenta del orden político y social.⁷

La principal crítica a este modelo de resolución son las difíciles condiciones posconflicto. Más que una solución del conflicto este modelo es una respuesta evasiva a las causas principales del mismo. Además de la posible reanudación de la lucha armada por grupos o facciones que se sienten marginados de los beneficios de la paz; la frecuente situación de caos institucional posguerra y la frustración de las bases insurgentes,

⁶ Vicenç Fisas, *Modelos de procesos de paz* (fotocopias), Barcelona, Escola de Cultura de Pau, UAB, mayo de 2004, pp. 1-10.

⁷ Coincido con otros académicos alineados en esta tendencia como Pizarro Leongómez, quien considera que:

La paz se acerca en Colombia a pasos agigantados. Para acelerar este proceso es indispensable, sin embargo, cambiar de manera radical la manera como interpretamos la relación entre guerra y pobreza. En múltiples círculos intelectuales y políticos se sostiene de manera simplista que la guerra es un resultado de la pobreza y que mientras que esta persista el conflicto es inevitable. Este sociologismo vulgar es falso. El conflicto armado en Colombia —como en cualquier otro lugar del mundo— es el resultado de una decisión política. La evidencia fueron los múltiples grupos armados que surgieron en países altamente desarrollados. Acción Directa (Francia), las Brigadas Rojas (Italia), el Ejército Rojo Japonés o los Weathermen y el Symbionese Liberation Army (Estados Unidos), constituyen sólo un puñado de ejemplos. La experiencia internacional muestra que así como un grupo armado es el resultado de la decisión política que toma un partido o de un movimiento social, el fin de sus acciones en el campo militar puede ser igualmente, salvo que sean aplastados militarmente (como los Tupamaros en Uruguay o los Montoneros en Argentina), el resultado de otra decisión política. Este fue el caso del FMLN en El Salvador o de la URNG en Guatemala, gracias a la generosidad de sus cúpulas dirigentes para responder a las demandas de paz de sus pueblos. Lo que sí se puede afirmar sin titubeos es que un conflicto armado es un generador nato de pobreza.

Eduardo Pizarro Leongómez, "Guerra y pobreza", en *El Tiempo*, Bogotá, 13 de septiembre, 2004.

que sienten que han luchado “por nada”, acrecientan al extremo los indicadores de delincuencia común y el crimen organizado.⁸

Este modelo de resolución fue impulsado por las Naciones Unidas a través de sus distintas misiones de paz en Centroamérica, Angola, Somalia y Congo, por citar algunos ejemplos.⁹ De igual modo las misiones de paz o facilitación de la Unión Europea y países como Noruega se han guiado bajo las mismas premisas de pactar “lo posible” para luego, en el camino de construcción democrática, conquistar los anhelos de paz y justicia que motivaron los levantamientos armados.¹⁰

La tendencia contraria es aquella que aboga por un modelo *estructural*. Su premisa fundamental es la superación de las causas principales que originan los conflictos.¹¹ Además de los compromisos políticos acordados, que son importantes, considera fundamental el impulso de políticas de desarrollo social

⁸ En este caso es importante seguir el debate teórico entre *arreglo* y *resolución* de un conflicto. En el primero los logros son temporales e incompletos; mientras que en el segundo los resultados son de carácter total y permanente. Véase John Burton, *Conflict: Human Needs Theory*, Nueva York, St. Martin's Press, 1990.

⁹ Socorro Ramírez. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano (1994-2003)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e IEPRI, 2004, p. 110. Véase también, Jacob Bercovitch, *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice and Mediation*, Colorado, Boulder, 1996.

¹⁰ Aunque las Naciones Unidas impulsaron desde su creación el modelo pragmático; desde 1992, con el lanzamiento de una “Agenda por la paz” y la posterior realización de Informes de Desarrollo Humano (IDH), han dado mayor importancia a las causas estructurales y a las relaciones entre paz y desarrollo social. Véase Boutros Boutros Galhi, *Un programa de Paz*, Nueva York, Naciones Unidas, 1995 y los *Informes anuales de desarrollo humano*, elaborados desde 1990, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹¹ Malcolm Deas anota que en Colombia se presenta “un preocupante consenso social, cuyo origen es difícil de establecer pero que debe explorarse. Durante la última década [1990-2000] ganó fuerza, hasta imponerse, una noción que identifica la paz con la solución de los problemas estructurales del país y no con la solución del conflicto armado”, en Eduardo Posada Carbó, Malcolm Deas y Charles Powell, *La Paz y sus principios*, Bogotá, Alfaomega Colombiana y Fundación Ideas para la Paz, 2002, p. 24. Véase también Francisco Gutiérrez Sanín, “Inequidad y violencia política: Una pregunta sobre las cuentas y los cuentos”, en *Análisis Político*, núm. 43, Bogotá, Universidad Nacional, mayo-agosto de 2001.

que tengan como prioridad la superación gradual de la desigualdad y la pobreza.¹²

La crítica mayor a este modelo es la dificultad para que grupos o fuerzas interesados en mantener el statu quo realicen con prontitud y eficacia las metas pactadas, lo que afectaría sus privilegios. Si se agrega, además, la lentitud propia de la concreción de reformas profundas en un orden social que prevaleció, como en el caso de África o Asia, por varios siglos bajo un sistema colonial y su caótica descolonización, es normal que se produzca impaciencia e incompreensión de la población por la casi nula visibilidad de los resultados.

Aunque es cierto que una nueva sociedad amerita un proceso de largo plazo, no se puede ignorar que la paz requiere de una promoción inmediata a la que se sumen instancias nacionales e internacionales; por lo menos, mientras se mantiene la euforia de la firma de los acuerdos. Pero la mayor inconsistencia del modelo es, según sus críticos, la de intentar una “revolución por decreto”. Nadie querrá ceder “por las buenas” lo que considera unos bienes o privilegios adquiridos de manera legal o legitimada por herencia o por logros militares.

¹² Para oponerse a los violentólogos Armando Montenegro y Carlos Esteban Posada, quienes en un folleto repartido por la *Revista Cambio* de Colombia (10 de junio de 2001) sostienen con estadísticas y tablas que la pobreza no está relacionada de manera directa con el conflicto armado, Héctor Fabio Abad Lince señala: “La pobreza no es condición suficiente, pero sí necesaria para los altos índices de violencia interna. Usando las mismas tablas de los nuevos violentólogos es posible argumentar a favor de la tesis (tan pasada de moda) de “las causas objetivas de la violencia”. En las tablas se ve que no todos los países con altos índices de pobreza viven conflictos internos de aguda violencia, es cierto. Pero también se puede demostrar la afirmación inversa: *todos los países donde se padecen índices graves de violencia interna tienen un alto porcentaje de población que vive en la miseria*. Y curiosamente, en los países ricos, lo que serían las “verdaderas causas” de la violencia en los países pobres, no tienen el mismo efecto. Descubrir petróleo, por ejemplo, incrementa la violencia en Colombia. Pero lo mismo no sucede en Noruega o Inglaterra, donde han descubierto enormes yacimientos petroleros sin incremento alguno en la tasa de homicidios. Tampoco la cocaína genera más muertos en Holanda. Hay fósforos pero no hay leña. La leña, lo demuestran las mismas tablas que nos presentan para negarlo, se llama pobreza”. (Las cursivas son mías) Héctor Fabio Abad Facio-Lince, “La leña y la gasolina”, en *Revista Cambio*, Bogotá, 24 de junio, 2001.

Otro cuestionamiento es la insuficiente representatividad de alguna de las partes. En particular, cuando se trata de gobiernos que alcanzaron el poder en elecciones fraudulentas o bajo un sistema político excluyente, casi siempre dentro de una legalidad ilegítima, donde la participación política de amplios sectores sociales fue restringida o reprimida. Respecto a la parte insurgente se critica que asuma, dado su carácter casi siempre de dominio parcial, la representatividad total de los inconformes del país, y sobre población o zonas bajo las que no tienen ningún tipo de control político ni militar.

Además de académicos como Johan Galtung o John Burton, apoyan esta tendencia los partidos y movimientos socialdemócratas y de la izquierda legal, los grupos insurgentes de izquierda y las ONG comprometidas con los problemas de pobreza y marginación extrema.¹³

Se puede reconocer también un tercer modelo, al que se podría denominar como *mixto*. Y sería aquél en el que, a pesar de tomar en consideración los problemas estructurales e incluirlos en la agenda negociadora, los deja en un segundo plano. El principal ejemplo práctico de este modelo fueron las negociaciones de paz adelantadas bajo el gobierno de Andrés Pastrana.¹⁴

Y, por supuesto, el análisis comparativo, sistemático, y crítico de los últimos procesos de paz entre el gobierno colombiano y los movimientos armados; lo mismo que de su situación

¹³ Un posición que se podría considerar dentro de la línea estructural es la asumida por la jerarquía de la iglesia colombiana, a través de prelados tan importantes como monseñor Pedro Rubiano y monseñor Noel Beltrán, al introducir en el debate el concepto de “paz integral”, entendiendo como tal que “la paz no es sólo el cese de los fusiles [...] La paz es justicia social”. Entrevista, “A este proceso le falta más pueblo”, en Diario *El Tiempo*, Bogotá, 12 de febrero, 1995.

¹⁴ Coinciden con esta división de construcción de paz, aunque bajo las denominaciones de minimalista (modelo pragmático), maximalista (modelo estructural) y posición intermedia (modelo mixto), el estudio de Angelika Rettberg (coord.) *Preparar el futuro: Conflicto y post-conflicto en Colombia*, Bogotá, Alfaomega Colombiana, 2002. pp. 2-4.

económica y social, con especial énfasis en el problema de la tenencia de la tierra, se utilizará para elaborar estrategias estructurales posconflicto que sirvan para la reconstrucción nacional. Los aspectos políticos de desmovilización y reconciliación, reformas institucionales y reparación de destrozos económicos, sociales y educativos presentados, intentan superar de manera realista y concreta las causas originales del conflicto e impedir la reactivación del mismo.

A partir de esa revisión crítica quiero demostrar la insuficiencia del logro político de los acuerdos de paz, por lo que es necesario formular estrategias de paz que modifiquen las causas estructurales que dieron origen y alimentan hasta hoy el conflicto armado. En ese orden, es necesario un plan estratégico de índole social y económica, con prioridad en las zonas rurales; con la participación activa de una comunidad internacional respetuosa de los intereses de las partes y de la idiosincrasia del país y, como es tradicional, sin fórmulas impuestas desde los centros de poder; así como es obligatorio que el posconflicto conduzca a un cambio sustancial de la doctrina imperante por décadas en las Fuerzas Armadas y a la reducción sustancial de sus efectivos.

Por último, una pregunta que el lector se hará a través de las páginas de este libro es si el presidente Juan Manuel Santos al sancionar la Ley de víctimas y de restitución de tierras (junio 2011) responde a los principales cambios estructurales aquí propuestos. Hay que decir que no. En primer lugar, porque todo indica que salvo el estilo altanero y peleador de su predecesor y los necesarios ajustes a su nefasta política internacional, el presidente Santos ha reiterado la continuidad del modelo económico y político de Álvaro Uribe; lo mismo que de su plan de Seguridad democrática, por supuesto que con un nuevo nombre: “Seguridad para la prosperidad”.¹⁵ Y, en segundo

¹⁵ Ver el texto completo de “Seguridad con bienestar”. En http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf

lugar, porque aunque siendo un gran avance, la llamada Ley de víctimas y de restitución de tierras es insuficiente para resolver el grave problema estructural de Colombia. Pues, hay que señalarlo, la sanción de la Ley no es la panacea para resolver el conflicto social y político que sufre Colombia por décadas, a pesar de la euforia gubernamental de que con ella: “hoy estamos dando pasos audaces para superar este conflicto y llegar a una etapa de reconciliación y paz”.¹⁶ Además, hay que tener en cuenta que durante el marco temporal de su realización 2011-2020 y, presumiendo que tuviera un éxito completo, algo difícil, retornaría al estado de cosas vigente al 1 de enero de 1985, en el caso de las víctimas y sus familiares, y al 1 de enero de 1991, respecto a la restitución de tierras; momentos en los que la situación social y política era de por sí muy grave en materia de conflicto armado y violencia social. Sin olvidar que en la mayoría de regiones de desplazamiento forzado el conflicto armado continúa latente.

En definitiva, Colombia que ha probado muchos tipos de paz *a medias* y con *engaños*, como se detalla en el segundo capítulo enfocados en su totalidad a resolver de manera coyuntural la gobernabilidad en crisis; lo que necesita son modelos estructurales como los sugeridos en el cuarto capítulo y en las consideraciones finales. En palabras claras, una *Paz sin trampas*, con metas posibles, que cambien de una vez por todas las estructuras del violento y desigual statu quo de la realidad social colombiana.

Frente a este panorama, el presidente Santos se enfrenta ante dos únicas opciones: una, cargada de retórica y buenas intenciones, con cambios aparentes y para que todo siga igual. Y otra, más exigente y comprometida con las mayorías empobrecidas, que lo coloca frente a un choque de intereses con las

¹⁶ SIG, *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la cena ofrecida al Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon*. Presidencia de la República, Bogotá, 10 de junio, 2011. En http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Junio/Paginas/20110610_17.aspx (fecha de consulta: 14 de junio, 2011).

estructuras del poder tradicional, de las que él es uno de su más altos representantes por razones económicas, ideológicas y familiares. En consecuencia, inclusive al considerar el recalcitrante presidencialismo colombiano, las soluciones no están determinadas por la sola “buena voluntad” presidencial. Es importante, tanto para presionar como para impulsar nuevas políticas, el necesario concurso de otros poderes del Estado y de organizaciones políticas, gremiales y sociales.

La tarea es difícil porque enfrenta un problema difícil, no hacerlo volvería a una frustración que se expresará como lo ha hecho siempre: con violencia. Sólo que esta vez será una violencia todavía más cruda, pues frente a ella no quedará ni la más pequeña esperanza de que algo pueda cambiar. El abismo sin fin.

CAPÍTULO I.

HISTORIA Y DELIMITACIÓN DEL TÉRMINO PAZ ESTRUCTURAL

En un brevísimo repaso de la evolución histórica de lo que se entiende por *paz* se encuentran, como es de esperar, distintas nociones de este concepto, muchas de ellas contradictorias. La más general es la noción de *paz colectiva* que prevaleció por largos siglos, la de una simple ausencia de guerra o de confrontación notoria.¹ Una paz forzada por el reconocimiento explícito o tácito de la imposibilidad de dominar o exterminar al otro. Hecho común en las relaciones entre tribus, pueblos, ciudades-estados y, mucho más tarde, entre estados nacionales, quienes por compartir un propio territorio o unos mismos recursos decidían en un momento conciliar y convivir sin enfrentamientos, casi con seguridad, como una única forma de sobrevivencia. La muerte o las intrigas de un cacique, un rey o señor feudal, eran suficiente motivo para romper el equilibrio y reiniciar la guerra.

Sin embargo, la historia se encarga de recordar las vicisitudes para lograr un estadio transitorio de convivencia pacífica entre los pueblos. Lo común era la aniquilación o sumisión del otro.

¹ Vicenç Fisas Argamenol, *Puertas a la Paz: De qué hablamos cuando hablamos de paz y conflictos*, Barcelona, Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.

Lo más extraño era, y sigue siendo, el camino de la reconciliación. Primero eran las luchas por recursos vitales como el agua, los animales silvestres o el acceso a las tierras cultivables. Ya con la producción de riqueza elaborada, las guerras se desatan por la conquista de estas creaciones y de sus depósitos. Llegaran luego las guerras de saqueos y otras, en apariencia con un simple afán destructor, que se cumplen dentro de un plan estratégico de dominación y conquista de los recursos del otro y de su autonomía.

Después de varios siglos, y dentro de un marco de agresiones continuas, al evolucionar las costumbres se pasa de la venganza privada a la venganza pública. Aparece el Derecho, lo que permite la creación de diversos mecanismos de respeto concertado para la convivencia. Con él se crean pactos y acuerdos firmados, en sus comienzos bajo una palabra de honor, que sostienen tenues equilibrios de poder a conveniencia de las partes.

Pero es sólo hasta la llegada de la modernidad cuando se establecen diversas reglas escritas para la solución de conflictos individuales o colectivos, muchas de ellas codificadas y como garante de una autoridad suprema.

Es entonces cuando se establece que la solución de discrepancias no puede ser apenas retórica o simbólica, se requiere de acciones por una solución activa y concreta que permita la transformación de la violencia o agresividad causante del conflicto. Un método muy efectivo para lograr acciones eficaces de resolución del mismo es el diálogo entre las partes. Para alcanzarlo se requiere de un proceso que tenga como objetivo central la disminución de los roces y desconfianzas entre sus actores.

En consecuencia, toda construcción de paz requiere espacios de diálogo, dentro de un clima o fase de distensión en el que las partes del conflicto reduzcan su operatividad ofensiva de forma que se pueda plantear una posibilidad de diálogo,

primero; para después al negociar instauraren de forma positiva los resultados de lo acordado.²

En la actualidad la obtención de una sociedad en paz requiere, según Fisas, de la implementación de varios factores, siendo los más importantes: la democracia, el desarrollo para todos, los Derechos Humanos y el desarme; complementados por factores de seguridad, identidad y dignidad. La falta de alguno de ellos llevaría a las sociedades a una tensión insostenible y al desequilibrio en sus relaciones pacíficas. Para él, es hasta casi el final de la Segunda Guerra Mundial, en el siglo XX, cuando al hablar de paz entre países o naciones se alcanza ésta con el equilibrio dinámico entre las fuerzas políticas, sociales, culturales y tecnológicas en el sistema internacional.³

En ámbitos más específicos, en los años noventa, los movimientos ecologistas, a través de los partidos verdes, introdujeron la noción de *paz ecológica*, donde las relaciones no agresivas de los humanos con el sistema bioambiental se consideran vitales para la especie humana y el planeta. La paz para los ambientalistas no es otra cosa que la sumatoria de factores que permiten la realización personal o de una sociedad en un ambiente de tranquilidad física, económica y cultural.⁴ En otros

² En muchos casos el clima o fase de distensión requiere de un área desmilitarizada, llamada *zona de distensión*, donde se establece un régimen transitorio para una finalidad especial, como la iniciación de diálogos, canje de prisioneros o para facilitar contactos directos con los mediadores. En la zona de distensión se presenta casi siempre una suspensión temporal de la soberanía estatal o insurgente por un tiempo limitado y acordado entre las partes. Ocurrió así, entre otros, durante la Guerra Fría entre las dos Alemanias, lo mismo que en Chipre desde 1960 y en Colombia, 1999-2002, durante los acercamientos entre el gobierno de Andrés Pastrana y la guerrilla de las FARC-EP.

³ Fisas, *op. cit.*, pp. 1-10.

⁴ La inclusión de la paz ambiental en América Latina se justifica por las continuas agresiones ambientales tanto a nivel intraestatal como interestatal. Desde bastante tiempo atrás son frecuentes las fumigaciones indiscriminadas de químicos y venenos prohibidos sobre amplias regiones de un país. También se reiteran cada vez más los efectos ecológicos dañinos entre países latinoamericanos. Los casos más publicitados son los conflictos entre Argentina y Uruguay por las plantas de celulosa; y el de Ecuador y Colombia por los efectos nocivos de la fumigación de glisofatos en la frontera común, por parte de este último país.

planos están las múltiples interpretaciones de paz desde la perspectiva de las distintas religiones o grupos de carácter espiritual en todo el mundo.

El auge del feminismo desde los años setenta impulsó en un nivel mundial un amplio debate sobre la necesidad de diferenciar la paz en dos niveles: uno macro y otro micro. Así como es crucial la ausencia global de la violencia generada por las guerras; se debería dar igual importancia a la violencia que se desarrolla en los espacios pequeños como la casa o la comunidad.⁵ Estos movimientos también pusieron énfasis en el carácter casi masculino de todos los actores directos de la violencia y en que la guerra ha sido una forma cultural masculina de afrontar los conflictos.

Ideario que sigue vigente con la creación, en 2005, del proyecto Mujeres de Paz en el Mundo en el que critican la definición, que ellas llaman convencional, de paz

que se basa en el opuesto de las fuerzas militares, en los ceses al fuego y los tratados de paz —acuerdos por los jefes de Estado— no era suficiente. Sabemos [...] que cuando la firma de un tratado de paz resulta en el retiro de las fuerzas militares y el cese de las disputas, todo lo que queda es la devastación. Niños traumatizados, destrucción de la infraestructura, inestabilidad del gobierno, muerte y enfermedad. Muy a menudo no se tratan las razones originales de los conflictos y por tanto la violencia resurge una y otra vez.⁶

Por ello son contundentes al declarar que “el final de la guerra no significa, automáticamente, la paz” y por lo tanto lo que se debe implementar es una paz con “seguridad humana”; realidad que va más allá que la tradicional seguridad del Estado.⁷

⁵ En <http://www.pazparalamujer.org/>.

⁶ Proyecto Mujeres de Paz en el Mundo. En <http://www.1000peacewomen.org/typo/index.php?id=91&L=2>.

⁷ Proyecto, *op. cit.*, 1.

Dicha seguridad humana, impulsada por las féminas, se compone de una serie de seguridades alternas que fomentarían un clima de paz verdadero. Entre ellas citan: “seguridad económica, contar con un ingreso básico seguro; seguridad alimentaria, acceso físico y económico a la alimentación; seguridad médica, acceso a los servicios médicos de base; seguridad ambiental, acceso al agua y aire puro, integridad ecológica; seguridad física, sentirse libre de violencia física y de amenazas, derecho a la dignidad humana y libertad de la persona; seguridad comunitaria, integridad cultural; y seguridad política, protección de los derechos civiles, las libertades y las responsabilidades”.⁸ Como se ve un todo alcanzado en muy pocos lugares, pero que las mujeres están dispuestas a promover en todo el planeta.

En el caso concreto de Colombia, como evidencia en varios artículos Eduardo Posada Carbó, de la Universidad de Oxford e investigador de la Fundación Ideas de Paz, pareciera obligatorio pronunciarse sobre el significado de paz, por parte de los más variados protagonistas de la vida pública colombiana, lo que indica una urgencia por saber *qué es lo que se necesita* para finiquitar la tragedia crónica que es la guerra entre colombianos. Pues como bien señala Posada Carbó: [de] “La definición que se acoja determinará en buena medida la forma como se enfrente el problema”.⁹

Por ello, debido a su gran importancia, y con la licencia de citar en extenso, es útil presentar una serie de definiciones de paz que Posada Carbó recogió en los últimos años y que muestran las distintas visiones sobre lo que se entiende por paz en Colombia:

En orden cronológico:

—“La paz no es sólo el silencio el cese de los fusiles entre ejército-guerrilla. *Paz es justicia social* y no atentar contra la vida

⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁹ Eduardo Posada Carbó, *Definiciones de Paz*, Bogotá, Fundación Ideas de Paz, 2002.

aún desde la misma concepción.”: (Monseñor Pedro Rubiano en entrevista a *El Tiempo*, 12 de febrero, 1995).

—“La iglesia siempre ha estado presente en todo lo que tiene que ver con ese concepto que tenemos de paz: bienestar, justicia, respeto a los derechos humanos. Tenemos una concepción de *paz integral*.” (Monseñor Nel Beltrán en entrevista a *El Tiempo*, 12 de febrero, 1995).

—“El Conservatismo considera que la búsqueda de una paz permanente en Colombia debe ser más ambiciosa que el deseo limitado, aunque legítimo, de superar el conflicto armado o de eliminar el narcotráfico; debe ser, ante todo, un gran proyecto de construcción de la *identidad nacional* y de la *cobesión social*.” (Documento del Partido Conservador, *Paz de verdad. Propuesta marco para un proyecto de paz permanente*, Bogotá, abril de 1997).

—“El problema de la paz no puede reducirse de manera simplista al silencio de los fusiles porque está de por medio el *modelo de país* que queremos los Colombianos para nuestra convivencia durante el próximo siglo.” (Palabras del entonces presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, al inaugurar las sesiones del Congreso en julio de 1998).

—“*No habrá paz sin una reforma política* [...] He dicho que con hambre no hay paz [...] La acción del Estado se concentrará en las llamadas *causas objetivas de la violencia: la pobreza y la inequitativa distribución de los ingresos*.” (Programa del entonces candidato presidencial Andrés Pastrana Arango, “Una política de paz para el Cambio”, 8 de junio, 1998).

—“La paz que he propuesto es la que va más allá de la solución del enfrentamiento armado. Es la paz con la que podremos *construir una nueva Colombia*, más justa, más democrática, más desarrollada y más equitativa.” (Discurso del presidente Andrés Pastrana en Puerto Wilches, 19 de diciembre, 1998).

- “Lo que pasa es que a la gente no se le puede vender la idea de que se logra la paz sin eliminar las causas objetivas que generan la violencia [...] *Cuando solucionemos los problemas empezamos a hablar de paz.*” (Palabras de Joaquín Gómez, vocero de las FARC-EP, publicadas en *El Espectador*, 8 de enero, 1999).
- “Sólo en una sociedad con justicia social, equidad económica, digna, libre, independiente y soberana florecerá con toda su integridad la verdadera paz [...] *La paz no es sólo el silencio de las armas*, tampoco es el fin de los enfrentamientos militares. Es la forma como se construye dicha sociedad.” (Palabras de Raúl Reyes, vocero de las FARC-EP, en *El Tiempo*, 11 de enero, 1999).
- “La paz [...] no es sólo el resultado de la negociación del conflicto. Es algo integral que no puede ser ajeno a *la justicia social.*” (Palabras de monseñor Alberto Giraldo al concluir la Asamblea Episcopal reunida en Bogotá, publicada en *El Tiempo*, 10 de julio, 1999).
- “[...] La pobreza, la desigualdad de ingreso, propiedad y oportunidades, la marginación de amplios sectores de la población de los beneficios de la vida moderna y, entre otros, la ausencia de un verdadero régimen democrático político y social, constituyen factores objetivos determinantes para la consolidación y profundización del ambiente propicio a la reproducción de los diferentes frentes de guerra en Colombia [...] Una eventual resolución de apenas alguno de los frentes de guerra, y no de todos, resulta insuficiente para alcanzar *la verdadera paz, que no es sino la construcción de una sociedad regida por una democracia política y social.*” (Luis Jorge Garay en el libro editado por Hernando Gómez Buendía, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, febrero de 1999).
- “Me parece y habría que decirlo, que la solución del conflicto armado no es ya el camino de paz para Colombia. Si nosotros pensamos en nuestra cultura de violencia y de muerte y todos estos otros factores, tendríamos que decir, el trabajo no sería solamente un diálogo, sino toda una *educación para la paz*” (Palabras de monseñor Alberto Giraldo, en la *Conferencia sobre*

Paz, en el marco del LVII Congreso Nacional de Cafeteros, 2 de diciembre, 1999).

- “La iglesia ha sido abanderada de esa idea de que la paz es no solamente arreglar el conflicto político [...] *Paralelo al acuerdo político tiene que haber un acuerdo sobre las reformas estructurales*. Colombia no puede seguir siendo manejada de forma tan injusta [...] El país tiene que entender que el proceso de paz no es simplemente hacer un acuerdo político con la insurgencia”. (Palabras de Fabio Valencia Cossio, entonces negociador del gobierno en el proceso de paz, publicadas en *El Espectador*, 31 de enero, 2001).
- “[...] La concepción nuestra de la paz no es tan simplista como pensar que la paz es solamente una firma de la paz con la guerrilla. *Hay que hacer la paz con los desempleados, con el subdesarrollo, con la ignorancia*”. (Palabras de Noemí Sanín, candidata a la presidencia de la república, publicadas en *El Espectador*, 15 de febrero, 2001).
- “Quisiera que pensáramos [...] que *el problema de la paz o de la guerra pudiéramos concebirlo como la oportunidad de cambio para todos y todas, y no como la oportunidad para la guerrilla y el gobierno* [...] Yo creo en la paz [...] Pero no es solamente la reconciliación con la insurgencia, no es solamente la reconciliación de la insurgencia con el Estado, es la *reconciliación de todos los Colombianos y Colombianas*”. (Intervención de Ana Teresa Bernal, directora de Redepaz en el seminario Haciendo Paz, reunido en Cartagena, 9-11 de marzo, 2001).
- “[...] Qué es la paz [...] La paz no es firmar unos papeles [...] La firma del papel no quiere decir nada si no hay *un espíritu de paz y un espíritu de convivencia y una educación cívica y una preparación para el respeto al derecho ajeno y para cambiar el sistema* sobre el cual está montada la sociedad Colombiana [...]” (Palabras de clausura de Carlos Lleras de la Fuente, entonces director-presidente de *El Espectador* en el seminario Haciendo Paz, Cartagena, 9-11 de marzo, 2001).

- “El sector privado comienza a apostarle a la paz [...] La negociación debe ser un proceso de *refundación nacional*, sin que se circunscriba meramente a la solución del conflicto armado”. (Eugenio Marulanda Gómez, presidente de Confecámaras, “Los empresarios y la paz: hora de actuar”, en *El Espectador*, 21 de marzo, 2001).
- “Ahora el nombre de *la paz es el empleo* [...] La paz no sólo se logra derrotando a la violencia. El otro brazo desarmado pero igualmente nocivo *contra la paz es la corrupción*”. (Discurso de Juan Camilo Restrepo al aceptar su proclamación como candidato del Partido Conservador a la presidencia, enero de 2002).”
- Antonio Navarro Wolf, por ejemplo, señaló recientemente que *“la paz no es más que cambiar de métodos para la acción política, o sea cambiar balas por votos en busca del único objetivo de la política: el poder”*.
- Marco Palacios sugería una definición similar de paz “a la anglosajona”: *“la ausencia de conflicto armado en la lucha por el poder”*.
- El ex presidente César Gaviria ofreció también otra definición identificada con criterios mínimos: *“la paz es la reincorporación de la guerrilla a un sistema político democrático y la dejación de las armas”*.¹⁰ [todas las cursivas son del original].

Si se observa con atención, encontramos que a pesar del origen diverso de las opiniones: políticos, académicos, curas y guerrilleros coinciden en reconocer que el cese al fuego o el fin de la confrontación armada no son suficientes para alcanzar la paz en Colombia. Mientras los prelados hablan de una paz con adjetivo, sea “integral”, con “justicia social” o hasta “espiritual”; llama la atención que los otros, quienes representan al

¹⁰ Posada Carbó, *op. cit.*, p. 3.

llamado establecimiento, plantean la necesidad de “un modelo de país que queremos”, “construir una nueva Colombia”, “construcción de una sociedad”, “cambiar el sistema” y “un proceso de refundación nacional”, como clara demostración de la inconformidad que ellos mismos tienen ante el actual estado de cosas. Sobresale su aceptación de la falta de garantías sociales y políticas, expresión de un modelo débil de democracia, de la cual son sus principales beneficiarios. Lo que en líneas generales confirma el grado de conciencia al que se ha llegado, con el reconocimiento explícito de que mientras no se aborden las causas generadoras del conflicto, su persistencia o reactivación es cuestión de poco tiempo.

Sin embargo, estas opiniones no se plasman en un acuerdo duradero de paz. La razón es que hay un doble lenguaje. Todos quieren la paz, en todos “sobra” *voluntad de paz* y buenas intenciones. Pero en el seguimiento histórico de quienes opinan, no es difícil reconocer, como lo repetía en una conferencia en la UNAM, en 2002, el ex guerrillero, ex candidato presidencial y ex ministro Antonio Navarro Wolf, que lo que les falta es *voluntad de cambio*. Un cambio que se paga, que no es gratis, porque están en juego los intereses económicos y políticos que representan. Es decir, que cuando estos voceros hablan de paz lo hacen desde una perspectiva ideal, no pragmática, para conmovir al auditorio. Pero es un discurso vacío, muerto. De ahí, las dificultades en las mesas de diálogo o negociación. Un grave problema cuando la retórica supera a la realidad objetiva de la violencia.

Otro hecho a resaltar, las definiciones enumeradas reflejan una particularidad y es que Raúl Reyes, Joaquín Gómez y en su pasado Navarro Wolf, a quienes se les puede tipificar como “autores materiales” del conflicto, son de origen rural o marginados de las estructuras del poder central. Los demás son ex presidentes del país, jefes de la Iglesia católica o políticos profesionales, todos de origen urbano y de una clase alta que los distancia de los lugares más conflictivos en Colombia. Para

estos últimos, el conflicto armado es distante, marginal y no afecta de forma sensible su vida diaria.¹¹ Su influencia en el conflicto se manifiesta en diversos grados en la organización estratégica, como una especie de “autores intelectuales” del mismo.

Dos perspectivas de la percepción del conflicto. Pues por un lado, los involucrados de manera directa saben que está en juego su propia vida y el margen de espera es mínimo, sus condiciones de vida actuales son precarias y la paz que exigen es inmediata. Mientras para los otros, la paz pueda esperar. Además de que su vida no está en peligro latente, sus condiciones de vida no sólo son aceptables sino confortables y, por sobre todo, las vidas que están en juego son ajenas.¹²

¹¹ Hablando de manera informal con un parlamentario del Partido Liberal negaba que fuera así. Sin embargo, al preguntarle cómo afectaba el conflicto armado su quehacer diario, reconoció que en realidad sus “incomodidades” o riesgos estaban relacionados con factores de inseguridad generados por la delincuencia común y no con los derivados en forma directa por el conflicto armado. Caso inverso a los efectos nocivos directos del conflicto en la cotidianidad de grandes zonas rurales, donde la violencia del conflicto armado es crónica y en cambio la inseguridad generada por delincuentes comunes es casi mínima. Valga de ejemplo los más de cuatro millones de desplazados internos, todos habitantes de zonas rurales o de colonización selvática.

¹² Un caso que grafica esta situación es el origen social y étnico de quienes “defienden la democracia” en los campos de batalla. Como denuncian distintos organismos nacionales e internacionales en Colombia, en especial en las zonas urbanas pobres y en las zonas campesinas, las fuerzas militares reclutan a la fuerza a miles de jóvenes, violando la ley 48/1993, muchos de ellos menores de 18 años, a quienes se les obliga a firmar que su reclutamiento es voluntario. Muchas veces, el mismo día, sin contactar a ningún familiar, son enviados a las llamadas retaguardias de los “teatros de guerra”, donde reciben una precaria instrucción militar, en algunos casos, inferior a dos meses, para improvisarlos como fuerzas de combate contraguerrillera. Mientras en las áreas urbanas y de sectores medios y altos el reclutamiento es mínimo y, en el caso de realizarse, las familias de estos jóvenes buscan formas “legales” y alternativas para evadir esta obligación constitucional. Un estudio de la Fundación Seguridad & Democracia reconoce que: “La principal falencia del actual sistema de conscripción en Colombia radica en que genera una serie de condiciones de prestación del servicio inequitativas y discriminatorias. Lo que resulta aun más grave es que son precisamente los grupos más vulnerables y más desaventajados los que enfrentan una mayor carga a la hora de prestar el servicio militar obligatorio.” (p. 6) Y además señala la necesidad de un cambio importante en la democratización del reclutamiento en Colombia, pues como concluye: “Mientras los muertos sigan siendo anónimos campesi-

En general hay una dicotomía entre la opinión que considera que primero hay que terminar con la confrontación armada y luego hacer las transformaciones que necesita el país. Y del otro lado, la que considera que antes de superar el conflicto armado se deben implementar cambios de fondo en las estructuras arcaicas de dominación económica y política. Sin llegar a antagonismos extremos, el único camino posible es la combinación de una reducción gradual y paralela de la confrontación armada, con la implementación de medidas que lleguen al fondo de las causas generadoras del conflicto. Es decir, una sumatoria entre el fin de la lucha armada, reduciendo al mínimo su secuela de violencia, y el comienzo de las profundas transformaciones, casi todas de carácter estructural, que demanda Colombia.

RELACIÓN DE LA PAZ ESTRUCTURAL CON LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL

Al ampliar el marco de referencia de la lucha armada, a varios de sus principales síntomas, no sólo al combate militar, se reconoce que ésta responde a diversas causas. Por eso al problematizar el concepto de violencia, como lo corrobora el estudio: “El estado de la paz y la evolución de las violencias”, encontramos que la hostilidad armada abierta es sólo uno de los tantos matices de la violencia.¹³ En consecuencia es importante que

nos o jóvenes pertenecientes a los estratos sociales más bajos, mientras la clase dirigente no comprometa a sus hijos en la lucha por recuperar la seguridad y alcanzar la paz, probablemente el conflicto se prolongue en el tiempo, y la cuota de sangre y dolor de los jóvenes de Colombia siga aumentando.” (p. 13) Fundación Democracia & Seguridad, *El servicio militar obligatorio. Inequidad, corrupción y propuesta para su reforma*, Bogotá, FDS, Documentos ocasionales, 22 de junio, 2004. Véase también: http://www.antimilitaristas.org/article.php3?id_article=3373.

¹³ Realizado por el Centro Internacional de Investigaciones e Información para la Paz (CIIP) de Montevideo, Uruguay, en el marco institucional de la Universidad de la Paz de las Naciones Unidas (UPAZ). En <http://www.upaz.edu.uy>. Hay edición en papel:

en su análisis se introduzcan otros fenómenos como “la pobreza, las carencias democráticas, el desarrollo de las capacidades humanas, las desigualdades estructurales, el deterioro del medio ambiente, las tensiones y los conflictos étnicos, el respeto a los derechos humanos”.¹⁴

En el mismo estudio se recoge el aporte del investigador de paz noruego Johan Galtung, ya citado, quien además de subrayar la importancia de definir la paz como la ausencia de violencia, sugiere que para su construcción es imprescindible distinguir entre *realización* y *potencialidad*. Galtung señala que “la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales”.¹⁵

Esta definición de violencia coloca al individuo en interacción con la sociedad en la que habita. De manera que los obstáculos que impongan para su realización personal impiden su integración plena en la sociedad. Este tipo de exclusión erosiona el principio de pertenencia y hace que los individuos busquen formas de protesta no siempre pacíficas. La coincidencia con otros excluidos hace que de manera espontánea u organizada se generen mecanismos colectivos de malestar hasta lograr la conformación de disidentes organizados. Es entonces cuando el uso de la violencia oficial se enfrenta a otro tipo de violencia, la no oficial. La sociedad se encuentra entonces polarizada entre incluidos y excluidos.

El problema pasa por una fase radical de choque, cuyo único objetivo es la desaparición del contrario. Otra etapa es el reconocimiento de la imposibilidad real de exterminar al otro, hasta aceptar la posibilidad de compartir el poder (el espacio) con el opositor. La siguiente fase sería la de facilitar el acerca-

Investigadores CHIP, *El estado de la paz y la evolución de las violencias*, Montevideo, Trilce, 2000.

¹⁴ *Ibid.*, cap. 1.1.

¹⁵ *Ibid.*, cap. 1.2.

miento para la convivencia de las partes, no tanto para fusionarse sino para aceptar las posibilidades de una sociedad diversa. La última sería, como lo sugiere Galtung, la construcción de una sociedad con oportunidades para todos.¹⁶

Lo interesante es que el anterior esquema no tiene nada de ideal. Para llegar a la fase última es preciso un diagnóstico acertado de las causas que limitan el desarrollo de las potencialidades de los integrantes de una sociedad. Además, para la construcción de una nueva sociedad es importante comprender que la dinámica vital de toda comunidad es la diversidad. Inclusive, hay que superar la noción de alcanzar un ideal de paz como una meta condicionada al tiempo. De modo que no hay que procurar una “sociedad pacífica” *per se*; lo importante es “la identificación de los espacios de la violencia construidos históricamente por las sociedades”,¹⁷ con la finalidad de superarlos.

Así, de manera tentativa, y teniendo en cuenta las realizaciones y potencialidades del individuo, el estudio del CIIIP de Uruguay entiende por paz a “la identificación y resolución favorable de fenómenos caracterizados por algún tipo de violencia”.¹⁸ Esta definición aporta el llamado a la creación de estrategias que resuelvan de manera efectiva los obstáculos para la realización plena, tanto de un ser humano en particular como de una sociedad en su conjunto.

Johan Galtung también consideró importante separar la paz en dos nociones: una *negativa* que consiste en la no guerra y una *positiva*, donde lo fundamental será la ausencia de violencia estructural, en la que habrá que considerar todas las muertes evitables causadas por estructuras sociales y económicas perversas. Así, el objetivo central para la consecución de la paz es

¹⁶ Johan Galtung. *Både og... En innføring i konfliktharbeid*, Oslo, Kagge Forlag AS y Transcend, 2003, p. 121.

¹⁷ *Ibid.*, cap. 1.2.

¹⁸ *Ibid.*, cap. 1.2.

el descenso de las expresiones violentas de cualquier índole no sólo las producidas por la lucha armada.

Desde entonces los estudios de paz exigen reconocer la evolución del concepto en relación con las diversas tipologías de violencia. Ya vimos que no basta considerar a la *violencia directa* como la única que necesita ser superada. El descubrimiento de otras violencias siempre existentes, pero encubiertas, ha de promover la consecución de caminos de paz de índole más duradera. Ya no es factible aceptar que la paz es el armisticio y que la solución de las causas de un conflicto debe esperar escondida ante la exaltación de una paz efímera. La paz es un proceso complejo, una construcción.

La detección de los diferentes tipos de violencia es una tarea que requiere agudeza en los análisis de paz. Los investigadores del CIIP proponen por ello el concepto de *visibilidad de la violencia*. Una práctica que permite a toda sociedad el reconocimiento de las violencias que padece y la búsqueda de soluciones. Un diagnóstico acertado de los tipos de violencias permitirá una evaluación objetiva que lleve a soluciones posibles. Pues esa parece una de las limitantes comunes a los procesos de paz en África y Centroamérica; donde, si bien era cierta la influencia de la Guerra Fría entre las grandes potencias, la causa principal de sus conflictos era, y es, la gran desigualdad social, las carencias democráticas y el uso indiscriminado de la violencia.

Ver la violencia posibilita la comprensión del fenómeno por superar. La visibilidad es una ventaja relativa de toda violencia directa, como los combates o la agresión del delincuente. Esta característica permite un consenso inmediato sobre la necesidad de intervenir para frenarla. No ocurre lo mismo con los tipos de violencia cuya percepción requiere un esfuerzo. Su acción es tan soterrada que incluso llega al extremo de ser consentida por las propias víctimas.

Estas formas de violencia, a las que llamaré *violencia sutil*, no siempre son actos o hechos conscientes, e implican la gravedad

de que no siempre los actores violentos adquieren conciencia de su agresión. En esta categoría incluiría, entre otras muchas, la violencia por imposición del Estado de modelos económicos que producen mayor desigualdad y la privatización de los derechos públicos básicos.

Otra ventaja de visualizar la violencia es la posibilidad de establecer la historia violenta de cada sociedad. Conocer las transformaciones en la ejecución de la violencia nos dirá las causas que llevaron a esos cambios. El paso de la violencia directa a la violencia sutil no es gratuito, sino la adecuación necesaria para que la violencia llegue a ser, si no aceptada, por lo menos permitida.

La identificación de todo tipo de violencia facilita del mismo modo el debate para realizar las transformaciones necesarias. Tal como lo afirma el profesor Villaveces, la labor de “producir cosas que visibilicen la violencia, que miren los lados que no se han visto”¹⁹ propicia el desenmascaramiento de las causas reales de un conflicto para un mejor diagnóstico. No es casual que las sociedades más violentas se distingan porque parte de su violencia se refugia en el ocultamiento, y es en ellas donde los académicos y periodistas son blanco de ataques.

La cada vez más frecuente identificación de la *violencia sutil*, ejercida de manera colectiva o individual, ha permitido la conformación de organizaciones por parte de las víctimas o de actores solidarios con las mismas. En los casos más afortunados se ha logrado la tipificación jurídica de los actos violentos sutiles y la persecución de los agresores.

El CIHP propone, en razón del grado de visibilidad, el estudio de las *violencias visibles* y las *encubiertas*. Siendo relativa su percepción de acuerdo a una sociedad específica. Para ellos, “una sociedad sería más o menos pacífica [...] en la medida que reconozca y resuelva favorablemente los tipos de la violencia

¹⁹ *Ibid.*, cap. 1.3.

presentes en ella”.²⁰ Otro factor que no hay que pasar por alto es la dinámica de las formas violentas, las que se transforman o permiten el nacimiento de nuevas formas de violencia.

Entre las violencias visibles, el CIIP distingue la *violencia colectiva* que sería aquélla en la que participan de manera activa la sociedad en general o grupos importantes de ella. El caso típico es la guerra abierta. Otro caso de violencia visible es la *violencia institucional o estatal*: referida a los abusos cometidos por aquéllas entidades que tienen concesión legítima del uso de la fuerza. Aquí no está muy claro si se incluye el terrorismo de Estado o si esta violencia se refiere apenas a los excesos y atropellos cometidos por militares de manera ocasional y no como una política sistemática del Estado.

En otro nivel, los investigadores del CIIP destacan las violencias encubiertas del tipo estructural y cultural. Entendiendo por *violencia estructural* aquélla en la que el ejercicio del poder es desigual en extremo. La toma de decisiones respecto a la distribución de los recursos e ingresos está limitada a unos pocos privilegiados. De forma más general, y gracias a Galtung, asocian este tipo de violencia con toda clase de sistemas de gobierno y con grandes grupos financieros y productivos multinacionales que canalizan los bienes sociales para el beneficio exclusivo de una élite y sus servidores más fieles.²¹

²⁰ *Ibid.*, cap. 1.4.

²¹ Un investigador de TRANSCEND, el grupo de trabajo por la paz que sigue las ideas de Johan Galtung, expone que las consecuencias directas de la violencia estructural: “En cuanto a la cantidad de vidas perdidas, miseria y sufrimiento humano, la violencia estructural es, por mucho, la más devastadora y destructiva [...] Los casi treinta millones de personas que mueren de hambre cada año son sólo una de las varias expresiones extremas de la violencia estructural. Se gastan dos billones de dólares anuales (el equivalente a dos millones de dólares por minuto) en fabricar armamentos, en vez de invertir ese dinero en escuelas, atención médica, alimentos, servicios sociales e infraestructura; todo esto es el resultado de una estructura de violencia (y de decisiones claramente políticas tomadas por las multinacionales y los gobiernos) que favorecen la producción de instrumentos de muerte por sobre la creación o el logro de mejoras en la calidad de vida”. Kai Frithjof Brand Jakobsen, *La paz: el objetivo y el camino a seguir*, Bucarest, Edición Transcend, 2002, p. 3.

En cuanto a la *violencia cultural*, se entendería como aquella en la que el agresor es un sujeto social o individual, reconocido, que abusa de otros al inferiorizarlos o desconocer su identidad. Un ejemplo de esta violencia son todas las formas de discriminación contra individuos o grupos.

En un nivel intermedio han clasificado la *violencia semientrecubierta o parcialmente visible* como la *violencia individual*, que es una forma de manifestación interpersonal, originada por la misma sociedad. Casos de este tipo de violencia son todas las relacionadas con la seguridad ciudadana, entre ellas la de violencia doméstica y la agresión a menores. Asimismo consideran dentro de este tipo a la violencia desorganizada y, otra más visible en los últimos tiempos, de la que se hará referencia más adelante, como la violencia organizada del narcotráfico.

Hay que advertir que la presencia de diversos tipos de violencia en una sociedad determinada son el síntoma y no la causa de una situación que beneficia al agresor. Vicenç Fisas es claro al respecto: “La violencia es siempre un ejercicio de poder”.²² La violencia nunca es gratuita, se ejerce para lograr dominar, intimidar o aniquilar tanto al enemigo como a un otro en condición de inferioridad. Por ello hay que liberar los análisis de paz de los criterios maniqueos de buenos y malos. El ejercicio de la violencia siempre ha buscado obtener dividendos. Allí radica la importancia de reconocer cuáles son los intereses reales que sirven de móviles para el acto o situación violenta.²³

La violencia, en toda su historia, ha servido para conquistar o mantener el poder. El desarrollo económico y social ha sido tan desigual que no es sinónimo de mayores libertades. La brecha entre pobres y ricos ha aumentado y su confrontación se expresa en cientos de conflictos que tienen en vilo a la mayoría de la población mundial.

²² Fisas, *op. cit.*, p. 5.

²³ Véase Mario Ramírez-Orozco, “Reflexión en torno a una cultura de dominación”, (I) y (II), en periódico *Humanidades*, UNAM, núms. 256 y 257, México, septiembre-octubre de 2003.

Los avances de la civilización presagiaban una sociedad ideal donde el acto disuasorio fuera suficiente para mantener un equilibrio de poderes entre los hombres, y entre éstos y las relaciones con el Estado. Sin embargo, lo que ha ocurrido es la reafirmación de poderes establecidos con el uso indistinto de varias formas de violencia.

Luego de 1989, y salvo los ataques a la ex Yugoslavia, Afganistán, Irak y Libia la mayoría de conflictos que azotan hoy el mundo son del orden intraestatal. En el caso de Latinoamérica, en particular Colombia, la noción del enemigo interior, que no es nueva, se ha incrementado hasta la división maniquea de “amigos y enemigos de la paz”. Un eufemismo que legitima la represión y exclusión de gran parte de la población. La respuesta en no pocos casos ha sido el uso del terrorismo, tan condenable como terrible, pero que tiene como caldo de cultivo la violencia consuetudinaria que han sufrido los pueblos o grupos que la ejercen. Agregar *la violencia terrorista* en los estudios actuales sobre paz es imprescindible. Separando las expresiones individuales y desesperadas de las ejercidas de manera sistemática desde el Estado.

El acto terrorista cometido con toda seguridad por víctimas de otras violencias, sin merecer su justificación, se explica en la impotencia y la desesperanza. Dichos actos son transitorios en la medida que buscan un efecto inmediato, el reconocimiento del otro. Por el contrario, la situación terrorista producida por un Estado se puede caracterizar como un fenómeno estructural que pretende la consolidación del poder. La magnitud del aparato represor de un Estado debilita la posibilidad de una oposición abierta. No estudiar estos factores, en especial en casos como los latinoamericanos debe corregirse. Enmarcar el terrorismo de Estado como un simple exceso institucional deja de lado su carácter estratégico para el sostenimiento de las desigualdades extremas.²⁴

²⁴ Ramírez-Orozco, *op. cit.*, (I). p. 25.

TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS

En la historia de las sociedades ha existido siempre una serie de conflictos. Es un fenómeno presente en los grupos sociales como creación humana que puede ser conducido, transformado y superado de forma positiva o negativa.²⁵ Los diferentes intereses ante una determinada cosa u objetivo producen discrepancias. En la primera fase de todo conflicto hay un enfrentamiento positivo entre las partes, el diálogo. La incapacidad de lograr un acuerdo, lleva a la ruptura y luego a una confrontación. Es importante comprender que todo conflicto, de la magnitud que sea, es susceptible de ser negociado.

Un miembro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, México, ha expuesto un enfoque interesante respecto a los conflictos, presentándolos de forma positiva, al afirmar que “el conflicto constituye un fenómeno continuo y constante de la interacción humana”.²⁶ En ese orden, el inconveniente con los conflictos no es que existan sino la manera como se procura su solución.

Silvia Muñoz, siguiendo a Galtung, aboga por un tipo de paz *activa*, a la que denomina *positiva*, que pretende la resolución de conflictos de forma no violenta; en oposición a una paz *negativa*, ausente de violencia directa, a la que denomina *pasiva*. Esa paz negativa, sin violencia directa y sin conflicto aparente, además de falsa, supone “un aparato militar que garantice el orden, disuada al enemigo y asegure la perpetuación del orden establecido por quienes detentan el poder”.²⁷

Por su parte Luc Reyhler reconoce varios factores a considerar en todo conflicto. En primer lugar es central determinar los *actores* involucrados en el mismo. De igual importancia es

²⁵ Fisas, *op. cit.*, p. 6.

²⁶ Silvia Muñoz González, *Sobre Educar para la Paz*, Guadalajara, Conferencia en el IV Congreso de Familia, denominado “Familia, Equidad y Género” organizado por el departamento de Psicología del sistema DIF, 19 de mayo, 2003. (Fotocopia).

²⁷ Muñoz, *op. cit.*, p. 2.

la definición clara de lo que está en *litigio*. Hay que considerar asimismo el papel y características de los *líderes* lo mismo que la *estrategia* que impulsan. Un factor determinante es el conocimiento de la dinámica del conflicto para plantear los pasos oportunos a seguir.²⁸

El CIIP, al usar la clasificación del proyecto Ploughshares del Conrad College, señala las tres clases de conflictos que se originan al interior de los estados. Los primeros, serían aquellos donde se lucha por el *control del Estado*. Expresan el enfrentamiento armado entre la élite del poder, con su ejército, y los movimientos de carácter insurgente. Es el tipo de conflicto más frecuente en la historia de América Latina.

Los segundos, son los conflictos por la *formación del Estado* y se refieren a situaciones donde una parte de un país o entidad territorial plantea la autonomía total, la secesión o la anexión a otro Estado. Desde lo ocurrido en Panamá hace un siglo y los casos latentes de Belice, Surinam o Las Malvinas, no es un hecho frecuente en el continente. De todas maneras es posible la balcanización de algunos países debido al descuido estatal de extensas zonas, por lo general con grandes recursos naturales.

En tercer lugar, el *fracaso del Estado* genera conflictos entre las fuerzas que buscan imponer un nuevo orden. El vacío de poder, fue la razón aludida con justificación o no por las dictaduras militares en el Cono Sur y en los reiterados golpes de Estado en Centroamérica en el siglo XX.

De manera complementaria, el estudio del CIIP, incluye otros conflictos, tomando en consideración sus causas, como los identificados por Doom y Vlasenroot. En primer lugar reconocen los *conflictos de legitimidad* que se originan por la escasa participación política o por la falta de presencia estatal en términos de servicios públicos básicos. O cuando las crisis de los parti-

²⁸ Luc Reyhler, "Les crises et leurs fondements", en *Conflicts en Afrique*, núms. 215-217, París, GRIP, 1997, pp. 39-42.

dos políticos y la corrupción de la clase política han desvirtuado en los electores la confianza en mejoras o cambios importantes.

En segunda instancia estos autores reconocen los *conflictos de desarrollo*, generadores de una amplia brecha social que marginaliza a sectores mayoritarios de la población. Por desgracia, en la totalidad de los grandes núcleos poblacionales de América Latina la existencia de un mundo, con niveles de vida del primer mundo, rodeado de grandes bolsas de miseria es una bomba de tiempo. Es indudable que a pesar del incremento de la seguridad privada y el cerramiento en *ghettos*, la pauperización de sus habitantes aumenta en el continente el riesgo de graves conflictos de desarrollo.

Los denominados *conflictos de identidad* son los originados por causas étnicas, tribales o lingüísticas que se han visibilizado hasta conformar una verdadera fuerza política, y en no pocos casos armada. En la medida que estos grupos, mayoritarios en algunos países, politizan su marginación aumenta el grado de confrontación con las autoridades centrales o los poderes locales que los niegan. Este tipo de conflictos no se limita a los países con grandes poblaciones indígenas como México, Brasil, Perú o Guatemala. También se presentan en Colombia o Chile, donde gracias al nivel de conciencia organizativo se han logrado reivindicaciones importantes.

La terminación de la mayoría de dictaduras y gobiernos de facto en América Latina, más por agotamiento del modelo que por una derrota contundente, causó los *conflictos de transición*. En estos se presenta una dura confrontación entre las fuerzas reprimidas durante el anterior régimen y las fuerzas, ahora “democratizadas” de las agrupaciones que dieron total apoyo a los gobiernos militares o autoritarios.²⁹ En esta categoría hay que considerar las consecuencias de una revisión de las leyes

²⁹ Entre estos estarían Arena en El Salvador; el UDI y Renovación Nacional en Chile; y La Unión Opositora de Nicaragua, UNO. Véase Manuel Alcántara Saéz, *Partidos Políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Barcelona, Fundación CIDOB, julio de 2004.

de amnistía o de Punto Final y su derogación, lo que llevaría una profunda crisis en las transiciones.

Hay muchas otras clasificaciones, pero en líneas generales son variantes de las anteriores. A manera de ejemplo, se observa la propuesta por Mohamed Sahnoun en la que junto a los *conflictos de carácter socioeconómico*, que serían los de desarrollo y de legitimidad, incluye los *conflictos de identidad*; divididos en *conflictos religiosos* o los conflictos causados por “el fracaso de procesos en los intentos de creación de estados-Nación”, y los originados al fin de la Guerra Fría, a los que denomina *de transición*.³⁰

Al visualizar, en el contexto de Colombia, la existencia de los conflictos descritos encontramos que de alguna manera o grados todos han estado presentes en su historia. En primer lugar es evidente, si nos atenemos al medio siglo de este estudio, que los grupos guerrilleros de izquierda han planteado como estrategia central la toma del poder, es decir el control total del Estado para la implantación de un nuevo modelo político. Otra cosa es determinar el grado en el que han cuestionado o puesto en aprietos el control del mismo. Y, por supuesto, uno de los argumentos de su ataque es el fracaso del Estado argumentando su incapacidad de gobernar, el incumplimiento de brindar bienestar y las garantías constitucionales para la mayoría de su población.

La presencia de un grave conflicto de legitimidad se corrobora con baja participación electoral; producto de varios factores, entre ellos la escandalosa corrupción o la reiterada violencia ejercida contra los representantes de las principales fuerzas de oposición legal, mientras los llamados conflictos de desarrollo se expresan en los índices extremos de pobreza y en la exagerada concentración de la riqueza colombiana.

Y, aunque en menor escala que en países con mayor componente aborigen o de población negra, Colombia no está

³⁰ CIIP, *op. cit.*, cap. 2.2.

exenta a los conflictos de carácter étnico. La violencia contra estos grupos humanos es muy alta en razón que habitan las zonas donde es más intenso el conflicto armado directo. Por último, y si se observa la tipificación de los conflictos de transición, se notará que con la apertura de canales políticos por fuerzas desmovilizadas, como la de los noventa, son mayores sus cuestionamientos a quienes mantienen incólume el estatu quo. En definitiva, no es difícil comprobar el carácter pluriconflictivo de la sociedad colombiana.

HACIA UNA DEFINICIÓN PROPIA DE PAZ ESTRUCTURAL

Vistos a grosso modo aspectos como la paz y sus definiciones, la paz y las violencias, así como los distintos tipos de conflictos, existe la necesidad operativa de proponer una definición propia de la paz que necesitan países como Colombia. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el concepto de paz ha entrado en ese grupo de palabras en los que su utilización es tan indiscriminada que hay que precisar muy bien el contexto. En un proceso de paz como el colombiano, ya sea en las negociaciones, en las agendas o en los acuerdos firmados, es preciso agregarle, al acoger el llamado común de las definiciones recogidas por Posada Carbó, un adjetivo. El de *paz estructural* que acoge el consenso en torno a la necesidad de resolver los graves desequilibrios sociales y políticos llegando hasta sus raíces. Así en este estudio se entenderá por *paz estructural*:

Al tipo de paz que supere las secuelas producidas tanto por la violencia directa como por los efectos inherentes a la violencia indirecta y/o encubierta. De manera que la ausencia de guerra o conflicto armado sea concomitante a la superación de las desigualdades extremas, la integración de las poblaciones excluidas y el goce efectivo de los derechos ciudadanos para toda la población.

Un definición que se ajusta no sólo al sentir de la mayoría de definiciones “necesarias” para abordar la paz en Colombia; sino que además se acerca a la elaborada por el CIIP, que además, recoge el elemento central de la formulación en la que Johan Galtung ha trabajado durante los últimos años: la desigualdad.³¹

Es decir, que al evidenciar el papel de las relaciones de poder, con su determinismo violento y su sistema de desigualdad, se facilita la comprensión de las causas de la mayoría de los conflictos armados. La desigualdad no está limitada al orden estricto de lo económico y su imposición pasa por todas las relaciones humanas, individuales o colectivas, donde el objetivo central es la dominación o el aniquilamiento del otro. Aunque en América Latina, por los bajos niveles de participación ciudadana, educación y conciencia política, no siempre el grado de desigualdad ha sido proporcional al grado de confrontación.

³¹ La obra en la que este investigador de paz noruego se consagra de manera más explícita al estudio de la violencia estructural es: Johan Galtung, *Conflict Transformation By Peaceful Means*, Génova, UN, 2000, pp. 20-26.

CAPÍTULO II.

PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA

Al hacer una breve arqueología de la paz colombiana durante el siglo XX se descubre que, sin excepción, las principales causas del conflicto social nunca fueron modificadas por ninguno de los distintos acuerdos de paz. Lo que se impuso fue un sistema de pacificación, ya fuera por imposición, engaño o a cambio de algunas prebendas para los líderes de los levantamientos. Esta forma de hacer la paz evadió de forma transitoria las razones de los insurgentes y dio apenas un respiro mientras se recomponían o formaban nuevas fuerzas de oposición armada.

Más de un siglo después de la firma de los tratados de Wisconsin, Neerlandia y Chinácota, en 1902, los colombianos siguen buscando las fórmulas efectivas que culminen en una paz real y duradera. Para este estudio interesa detallar las negociaciones y acuerdos de paz realizados en Colombia durante más de medio siglo (1949-2002); y se pueden periodizar conforme al hecho más relevante durante cada una de las distintas etapas de la historia del país. Además, por considerar su importancia pedagógica y su éxito relativo, se incluye en este capítulo un análisis comparativo entre el periodo más relevante de negociaciones directas entre gobierno y grupos insurgentes en Colombia (1998-2002) con las agendas y acuerdos que

facilitaron el fin de la guerra en El Salvador (1992) y Guatemala (1996).

La paz extraviada (1949-1953)

Este periodo comprende el fin de la hegemonía liberal en 1946, iniciada en 1930 y promotora de importantes reformas que modernizaron al Estado y establecieron las bases de la promoción social de amplios sectores, y la asunción de la dictadura militar en 1953. El hecho crucial durante este periodo fue el asesinato del líder disidente liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, que marcó el reconocimiento abierto de una confrontación armada ya existente y significó la generalización de los choques armados en vastas regiones del país.

Desde 1946 a 1950, con el gobierno del conservador Mariano Ospina Pérez se incrementó una profunda crisis institucional con la intensificación de la violencia armada en zonas rurales del centro del país y la división interna del liberalismo. En la elección presidencial de 1950, en la que no se presentó ninguna candidatura opositora por la falta total de garantías debido a la violencia generalizada, quedó como presidente Laureano Gómez, de ideología cercana al falangismo español. Una de sus tareas fue la continuidad de un plan estratégico para la desaparición física de opositores que resultó en la muerte de miles de colombianos, periodo conocido como el de “la Violencia”.¹

¹ Sobre este periodo existe una amplia bibliografía. Se considera como un “clásico” el estudio de Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social. Tomos I y II*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1977. Véanse además los trabajos históricos de Gonzalo Sánchez, *Guerra y política en la sociedad colombiana* (1991) y *Bandoleros, gamonales y campesinos* (1983) Bogotá, editados por El Áncora Editores y, del mismo autor, el ensayo: “Los estudios sobre la Violencia: Balance y perspectivas”, en Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez, *Pasado y presente de la Violencia en Colombia*, Bogotá, CEREC, 1986, pp. 183-194; junto a la recopilación testimonial de Alfredo Molano, *Los años del tropel*.

Tanto Ospina como Gómez impusieron un régimen de terror encubierto a “sangre y fuego”, con la implantación del estado de emergencia nacional, la disolución del parlamento y la suspensión de las ya precarias libertades democráticas.² El clima de confrontación violenta predominante en este periodo impidió cualquier posibilidad de diálogo entre las partes enfrentadas. La paz se extravió con la proliferación de masacres y la violencia extrema generada por venganzas interpartidarias fuera del control de las dirigencias liberales y conservadoras. Las relaciones entre las bases liberales y conservadoras que llevaron el peso de la guerra civil no declarada y sus direcciones propiciaron la existencia de un lenguaje ambivalente: conciliador en la cúspide, residente sobre todo en las ciudades, y el lenguaje sangriento de las bases, ubicadas la mayoría en la periferia rural y separadas muchas veces más por cuestiones religiosas que por la ideología del partido por el que mataban o morían.³

Crónicas de la Violencia, Bogotá, El Áncora Editores, 2000; y las entrevistas de Arturo Alape, *La Paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá, Planeta, 1999. Así como las monografías de Daniel Pécaut, *Orden y violencia. Colombia (1930-1954)*, Bogotá, CEREC y Siglo XXI Editores, 1987; Paul Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978; Francisco Posada, *La Violencia y la vida social en Colombia: violencia y subdesarrollo*, Bogotá, Universidad Nacional, 1969; Medófilo Medina, *Cuadernos de historia del PCC. Orígenes de la Violencia (1949-1958)*, Bogotá, CEI-INEDO, 1989.

² José Antonio Montalvo, ministro de gobierno (interior) de Mariano Ospina Pérez, fue el responsable de duras medidas represivas promovidas bajo la consigna de “sangre y fuego”. Testimonio de Gilberto Viera en Arturo Alape, *op. cit.*, p. 39. En el plano ideológico, Marco Palacios atribuye a estos gobiernos una cercanía ideológica con la falange española manifiesta en la reforma constitucional de 1952. Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995, p. 206.

³ Durante este periodo se acentuó de manera considerable la polarización histórica campo-ciudad. La distancia entre la clase política urbana, dirigente de ambos partidos, y los campesinos, aumentó a tal grado que el único vínculo reinante fue la adhesión histórica por motivos regionales o familiares, pero pocas veces por una convicción política coherente. Además, los campos se despoblaron por la violencia extrema y así Colombia pasó a convertirse, en apenas dos décadas, en un país de cuatro grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), diez ciudades llamadas intermedias (entre 800 000 hasta 300 000 habitantes) y cientos de poblaciones entre 50 y 100

La paz de la dictadura (1953-1957)

En 1953, cuando las bandas armadas auspiciadas por el gobierno conservador extendían su terror por todo el país, asumió el poder una dictadura militar, apoyada en principio por la jerarquía del Partido Liberal, como una manera de contención del revuelo social creado por los abusos cometidos contra la población opositora. Una de las primeras medidas del gobierno militar fue la promulgación de un plan de pacificación. Se buscó así la desmovilización de los grupos armados insurgentes de tendencia liberal y comunista.

Luego del acuerdo entre la cúpula militar y la Dirección Nacional Liberal (DNL), se decidió que esta última pidiera a sus jefes guerrilleros la rendición y la entrega de las armas. La DNL optó por buscar la división entre los jefes guerrilleros al privilegiar a una parte de ellos y, como contraprestación, los obligó a enfrentar con apoyo de tropas de la dictadura a sus antiguos compañeros de rebeldía.⁴ Fue así como, en julio de 1953, estos núcleos guerrilleros liberales, además de su entrega, pactaron con la dictadura un compromiso para “capturar y entregar a los guerrilleros que no querían presentarse con la promesa de que por cada guerrillero que entreguen recibirán una

000 habitantes. En 1938, 30.9 % de los colombianos residía en áreas urbanas; en 1951, 39.6%; en 1964, 52.1%; en 1973, 63.1%, en 1985, 67.2; en 1994, 72.3% y en 2001, 75.3%. Esta urbanización en su esencia es masiva, caótica y constante, debido a los grandes desplazamientos de población que huye de la violencia pasada y actual. Por consiguiente crea en poco tiempo cinturones habitacionales precarios sin servicios públicos básicos y con la mayoría de su población en edad laboral subsistiendo de la economía informal, de la criminalidad en menor escala o de la acogida a planes temporales de asistencia de ONG o agencias del Estado. Véase Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Censos de población nacional*, Bogotá, DANE, desde 1938 hasta 2001.

⁴ Debido a la distancia física y de intereses entre los jefes del partido y los mandos guerrilleros liberales, el proceso inicial de la resistencia armada fue muy precario en su formación política, fue más una confrontación entre la violencia del Estado y la violencia dirigida por los propios campesinos. Luis Alberto Aldana Matta, *Colombia y las FARC-EP*, Talafalla, Txalaparta, 1999, p. 56.

suma de dinero y por la respectiva arma una bonificación especial".⁵

Mientras tanto, los liberales no desmovilizados y los comunistas actuaron como aliados ante la represión conservadora que los acosaba sin distinción. Las fuerzas insurgentes que optaron por la continuación de la lucha armada presentaron como argumento principal que: "La estrategia de los liberales no llegaba más allá del derrocamiento del gobierno conservador, la restitución del poder al liberalismo y la defensa de la Constitución avasallada por el Estado de Sitio".⁶ Las guerrillas de tendencia izquierdista, tanto liberales como comunistas, optaron entonces por diferenciarse de las liberales oficialistas con la difusión de un programa agrario aprobado en su Primera Conferencia Nacional de Movimientos Populares de Liberación Nacional, en 1952. Como resultado de este plan pacificador acordado por la dictadura y la jerarquía del Partido Liberal y establecido en cada región por las fuerzas liberales desmovilizadas, el movimiento guerrillero de izquierda se adentró en zonas selváticas mientras reponía sus diezmadas cuadrillas.⁷

Ante el incumplimiento de la dictadura y la extinción de las guerrillas liberales, los grupos de disidentes armados de Antioquia y Tolima exigieron, por medio de una circular, los puntos centrales para su desmovilización y el acotamiento al plan nacional de paz de la dictadura.⁸ El 8 de septiembre de 1953, en Monterrey, pequeña población de los llanos orientales de Colombia, se firmó el documento de entrega de armas y, el 15 del mismo mes, 3 500 guerrilleros liberales de esa zona hicieron entrega de su armamento. En total, en todo el país, la desmovilización insurgente alcanzó a 6 500 insurrectos. Como se dijo con anterioridad, las guerrillas que no se desmoviliza-

⁵ Manuel Marulanda Vélez, *Cuadernos de campaña*, Bogotá, FARC-EP, 2000, p. 71.

⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁷ César Augusto Ayala Diago, "Deseos imaginados, consenso y realidades en el proceso de paz de 1953", en Medófilo Medina, *op. cit.*, p. 151.

⁸ Marulanda, *op. cit.*, p. 122.

ron se vieron abocadas a dos opciones: el bandolerismo social para su sobrevivencia económica o su internación como colonos en las selvas del oriente y sur del país, rumbo definitivo de todas las guerrillas de tendencia izquierdista.⁹

La paz excluyente (1958-1974)

Al caer la dictadura en 1957 y agotar su papel asignado por el bipartidismo de pacificar al país, fue reemplazada por una Junta Militar que inició un proceso de transición hacia una democracia formal. Los jefes de los partidos Liberal y Conservador reunidos en Benidorm, España, firman un pacto político al que denominan “Frente Nacional”. La cláusula principal del mismo fue la alternancia cada 4 años, por un periodo de 16 (1958-1974), de la presidencia de la República sólo entre candidatos de estas dos formaciones políticas.¹⁰ Además, se acordó que toda la carga burocrática del Estado fuera repartida equitativamente entre sus militancias, cerrando la posibilidad a fuerzas no tradicionales de participar, no sólo en la contienda política sino también en cualquier actividad de la administración pública.¹¹

En 1964, durante el gobierno de Guillermo León Valencia, se puso en marcha la política de exterminio total de la guerrilla, respondiendo a un plan quinquenal contrainsurgente (1960-1965), denominado Plan LASO (Latin American Security Ope-

⁹ Estas zonas se pueden denominar como de *colonización tardía*. Son extensos territorios selváticos en los actuales departamentos de Arauca, Caquetá, Choco, Huila, Meta, Putumayo, Vaupes y Vichada, ocupados por colonos que huían de la violencia política de los años cincuenta y que rompieron la frontera agrícola que llegaba entonces hasta la periferia de grandes núcleos poblacionales, ubicados casi todos en las cercanías de las cordilleras andinas o en las costas del país. Esbozo, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰ Darío Acevedo Carmona, “El pacto de Benidorm o el olvido como antídoto para conjurar los fantasmas del odio y de la sangre”, en Medófilo Medina, *op. cit.*, pp. 229-236.

¹¹ Antonio Jesús Bejarano, *Una agenda para la paz*, Bogotá, TM Editores, 1995, p. 85.

ration), creado por Estados Unidos con la finalidad de contener las repercusiones de la Revolución cubana en la región.¹² Así se realizan los ataques a los reductos guerrilleros que según el gobierno habían conformado “Repúblicas Independientes” en el territorio selvático al sur del país. Los insurgentes no fueron aniquilados y su resistencia sirve desde entonces como referencia para el nacimiento de las FARC-EP.¹³

En la parte nororiental del país, casi de forma simultánea, nacía otro movimiento insurgente, el ELN, conformado en su mayoría por jóvenes universitarios que seguían el ejemplo de la Revolución cubana y las teorías de focos guerrilleros de Che Guevara y con una marcada representación de religiosos seguidores de la Teología de la Liberación.¹⁴ A finales de la misma década del sesenta se conformó el Ejército Popular de Liberación (EPL), que seguía orientaciones maoístas acordes con su origen agrario, en los departamentos de Antioquia y Córdoba, al noroeste del país.

En general, durante los últimos gobiernos del Frente Nacional (Carlos Lleras 1966-1970, Misael Pastrana 1970-1974) fue puesta en práctica una política de represión constante a los reductos guerrilleros, con la tesis de que el ejército oficial controlaba e impedía su acercamiento a las principales ciudades del país. Durante este periodo se completan los grandes flujos migratorios que transforman a Colombia en un país más urbano que rural. Así comienza un continuo ajuste poblacional a la vida urbana que, al coincidir con un relativo crecimiento económico, da cierto bienestar social y calma el ambiente de confrontación política armada.

Desde la mitad del Frente Nacional el grueso de la población, ahora más urbana, se desatendió de la situación de la violencia rural y, salvo la noticia de la muerte del cura guerri-

¹² Alfredo Rangel, *Guerra en el fin de siglo*, Bogotá, TM Editores/Universidad de los Andes-Facultad de Ciencias Sociales, 2000, p. 354.

¹³ Jacobo Arenas, *Paz, amigos y enemigos*, Bogotá, Abeja Negra, 1990, p. 21.

¹⁴ Rangel, *Guerra en el fin...*, p. 354.

llero Camilo Torres en 1966 y las esporádicas protestas de índole salarial, el clima político estuvo centrado en los debates parlamentarios por corrupción de las familias López, Peñalosa y Vives, figuras notorias del bipartidismo. En ese ambiente fue imposible plantear cualquier acercamiento de paz con los débiles núcleos guerrilleros de los que sólo se esperaba su desaparición; fuera por el agotamiento, producto de sus difíciles condiciones de subsistencia o de su aniquilación total por parte de las Fuerzas Armadas.

La paz represiva (1974-1982)

A pesar del término formal del Frente Nacional, en 1974, se dio continuidad al sistema de paridad electoral y burocrática durante los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay (1978-1982), quienes recurrieron a la criminalización de la protesta cívica. El primero con la cruenta represión del paro cívico de 1977 y el segundo con la promulgación de un represivo Estatuto de Seguridad que llevó a las cárceles a cientos de opositores políticos. Estatuto que sirve de referente para el comienzo del uso sistemático de la tortura en los interrogatorios y la desaparición física en las cárceles estatales.¹⁵

La excepción a la represión generalizada fue el reconocimiento del estatus político de un grupo armado (M-19), al resolver

¹⁵ Un informe elaborado en 1992, por más de 20 organizaciones no gubernamentales europeas y americanas, sobre la responsabilidad del Estado colombiano en la represión política bajo la estrategia de destruir el llamado “enemigo interno”; entre ellos a la base social de oposición legal, considerada por los mandos militares como el “brazo desarmado de la subversión”, encuentra que: “La máxima expresión de este modelo lo constituyeron las administraciones de los presidentes Alfonso López Michelsen (1974/1978) y Julio César Turbay (1978/1982). Esta represión ‘legal’ coexistió con operaciones militares de gran envergadura en zonas rurales, donde el ejército desplegó un poder de aniquilamiento de la población, como la práctica del asesinato político y de la desaparición. En esa década se registraron 60 325 casos de detención y 1 053 asesinatos políticos”. En Nationaal Centrum voor Ontwikkelings-samenwerking, *El terrorismo de Estado en Colombia*, Bruselas, Ediciones NCOs, 1992, p. 11.

de forma negociada un acto violento como la “toma” de la embajada de República Dominicana por un comando del M-19.¹⁶ Fuera de esto no se percibe durante este periodo mayor interés por parte de los dos gobiernos de realizar ningún acercamiento de paz y, más bien, ya sea por la corrupción imperante o la baja participación electoral, se observa el debilitamiento del Estado y el crecimiento de los grupos alzados en armas.¹⁷

Situación que tiene como resultado más llamativo el avance en las propuestas de abrir espacios políticos de forma que la guerrilla, luego de su desmovilización, se integre al debate nacional; en consecuencia la oposición armada “se va articulando paulatinamente como un proyecto político alternativo que empieza a ser percibido ya como una amenaza para el sistema político”, en particular por la presencia de las FARC-EP.¹⁸ Ante el auge insurgente, Turbay propone en marzo de 1981 una Ley de Amnistía con la condición de que los grupos armados entregaran las armas y se acogieran a un modelo de democracia restringida, sostenido con leyes excepcionales emanadas del estado de sitio, el cual imperaba casi de manera ininterrumpida por más de treinta años. Al final ningún movimiento armado se acogió a la amnistía por considerarla insuficiente.

¹⁶ El M-19 realizó esta acción el 27 de febrero de 1980, con el nombre de “Operación Democracia y Libertad”. Además de la denuncia de torturas y atropellos contra prisioneros políticos del M-19 se pidió un diálogo en Panamá con una comisión de notables nombrada por ambas partes. Durante 61 días tuvieron como rehenes a cerca de 20 embajadores y representantes diplomáticos, incluido el embajador de Estados Unidos, quienes fueron liberados luego de negociaciones intensas, con la mediación del embajador mexicano Ricardo Galán. Véase el testimonio del guerrillero que dirigió la toma, el autodenominado “comandante cero”: Rosemberg Pabón, *Así nos tomamos la embajada*, Bogotá, Planeta, 1984; y la entrevista al entonces jefe superior del M-19, Jaime Bateman, publicada por el diario conservador *El Siglo*, durante los dos meses de la toma, en varias entregas: Germán Castro Caicedo, *En Secreto*, Bogotá, Planeta Editorial Colombiana, 1996, pp. 61-137.

¹⁷ Un ejemplo fue el casi desmantelamiento por la acción del ejército oficial del ELN, en 1974, en Anorí-Antioquia. Sin embargo, luego de la reestructuración de su plana mayor y el fin de los operativos militares, el ELN creció hasta convertirse, en menos de una década, en la segunda fuerza guerrillera del país después de las FARC-EP.

¹⁸ Bejarano, *op. cit.*, p. 86.

La paz objetiva (1982-1986)

El lapso comprendido entre 1982 y 1986, denominado aquí “la paz objetiva”, coincide con el gobierno del presidente Belisario Betancur y se caracteriza por ser el primero en reconocer las llamadas “causas objetivas” de la violencia como caldo de cultivo para la gestación de la oposición armada. En noviembre de 1982, Betancur dictó una Ley de amnistía que fue bien acogida, aunque con reservas, por los grupos insurgentes al facilitar que cientos de sus miembros salieran de las cárceles de todo el país. Las FARC-EP se acogieron de inmediato a la ley “para convertirla en un instrumento de movilización de masas”.¹⁹ Durante este lapso aparece un sinnúmero de comisiones, oficiales o de los gremios, involucradas en un amplio debate sobre la paz. Es durante el gobierno de Belisario Betancur cuando el Estado colombiano comienza a reconocer la imposibilidad de un aniquilamiento rápido y definitivo de las guerrillas.

En otro paso adelante en la búsqueda de la paz, el 28 de mayo de 1984, se firmaron los acuerdos de La Uribe, población en donde las FARC-EP tenían instalado su Secretariado Nacional. Se firmó el cese bilateral del fuego, sin la entrega de armas ni la desmovilización de las guerrillas.²⁰ El gobierno se comprometió a promover en el parlamento una serie de reformas en materia política, económica y social; al tiempo que aplicaría un Plan Nacional de Rehabilitación en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Mientras las FARC-EP adquirieron el compromiso de respetar el cese al fuego, fin al secuestro y al terrorismo, así como la espera de la concreción de las promesas gubernamentales para una posible desmovilización.

Se presenta entonces la paradoja que a medida que se abría una oportunidad real de participación de los alzados en armas, producto de unos acuerdos de paz; fuerzas al interior del

¹⁹ Esbozo, *op. cit.*, p. 32.

²⁰ Medina, *op. cit.*, pp. 311-313.

mismo gobierno y de los estamentos militares impedían esta apertura. Tiempo después fueron los llamados, “enemigos de la paz”, por el propio presidente Belisario Betancur, debido a que en su gobierno “no logró unir al establecimiento alrededor de su política de paz. Ni el Ejército ni la clase política ni los gremios apoyaron sus proyectos de reforma”.²¹

Este periodo se considera importante en la medida que introduce una *pedagogía de paz*, pues por primera vez hay conciencia nacional sobre la necesidad urgente de resolver los conflictos por canales pacíficos. Era de lamentar, según Alfredo Rangel, que: “Las fuerzas militares estuvieron permanentemente divorciadas de la política gubernamental y al final retomaron, por la vía de los hechos, el control [...]”.²² Para otros analistas un logro importante de Belisario Betancur fue el posible comienzo de deslegitimación del recurso de las armas como única vía para lograr las transformaciones políticas que requiere el país.²³

Aunque este lapso se recuerda como uno de los más prolíficos en materia de paz, fue empañado por los cruentos sucesos de la toma guerrillera (M-19) del Palacio de Justicia, en noviembre de 1985; así como el inicio de una serie de asesinatos selectivos de cientos de militantes de agrupaciones civiles y políticas, igual que de varios dirigentes guerrilleros en fase de negociación con el gobierno o en tregua.²⁴

²¹ Rangel, *Guerra en el fin...*, p. 363.

²² *Loc. cit.*

²³ *Ibid.*, p. 90; Bejarano, *op. cit.*, p. 88.

²⁴ Con esta acción el M-19 pretendía enjuiciar los incumplimientos del presidente Betancur a lo pactado durante la tregua. En la recuperación violenta, sin el consentimiento del presidente, por las fuerzas militares y de policía murieron o desaparecieron, además de la totalidad del comando guerrillero la casi totalidad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y un número indeterminado de empleados. Sobre los sucesos del Palacio de Justicia consúltense las siguientes obras: Olga Behar, *Cómo se planeó y ejecutó la toma del Palacio de Justicia*, Bogotá, Planeta, 1988; Juan Manuel López Caballero, *Palacio de Justicia: ¿Defensa de nuestras instituciones?*, Bogotá, Fundación pro esclarecimiento de los hechos del Palacio de Justicia, 1987; Procuraduría General de la Nación, *El Palacio de Justicia y el derecho de gentes*, Bogotá, Printer, 1986; Jaime Serrano Rueda y Carlos Upegui Zapata, *Informe sobre el holocausto del*

En un hecho histórico, apenas posterior unos meses a la crisis del Palacio de Justicia, las FARC-EP se proclamaron partícipes activos del proyecto político legal, la Unión Patriótica (UP), del que formarían parte también amplios sectores progresistas e incluso, en algunas regiones del país, con la participación activa de liberales y conservadores.²⁵

La UP participó en las elecciones de 1986 y gracias a alianzas estratégicas con sectores independientes obtuvo resultados muy favorables: 350 concejales, 23 diputados, 9 representantes a la Cámara y 6 senadores en el Congreso. En las elecciones presidenciales consiguió la mayor votación lograda hasta ese momento por alguna fuerza política distinta del bipartidismo tradicional.²⁶

Sin embargo, el freno contra este proyecto político comenzó el 11 octubre de 1987, con el asesinato de su ex candidato presidencial Jaime Pardo Leal. En las tres campañas electorales siguientes cayeron también asesinados, otro candidato presidencial de la UP, Bernardo Jaramillo, el 22 de marzo de 1990; dos senadores, varios representantes a la Cámara y más de 4 000 dirigentes de la UP y de sus aliados políticos. Ante el temor de la continuidad de los éxitos logrados por la UP, se desató un

Palacio de Justicia, Bogotá, Ediciones Derecho Colombiano, 1986. Pocas semanas después de los hechos del Palacio de Justicia fueron asesinados el dirigente del brazo político del EPL, Oscar William Calvo, en plena negociación de paz con el gobierno, y los dirigentes el médico Carlos Toledo Plata, del M-19 y Ricardo Lara Parada, del ELN. En octubre de 2004 en Miami, el presidente Álvaro Uribe con la clara intención de sacar del juego a uno de los posibles candidatos opuestos a su reelección, el ex comandante del M-19, Antonio Navarro Wolf, declaró que la razón principal de la toma guerrillera del Palacio de Justicia fue la desaparición de pruebas jurídicas contra los llamados carteles de la droga, lo que desató una fuerte polémica y la reapertura del caso en los medios de comunicación. Véanse los diarios *El Tiempo* y *El Espectador*, de las dos últimas semanas de octubre de 2004.

²⁵ Nicolás Buenaventura, *Tregua y unión patriótica*, Bogotá, Ediciones Centro de Estudios e Investigaciones Sociales (CEIS), 1985, p. 66.

²⁶ El resultado de la consulta para presidente fue el siguiente: Virgilio Barco, liberal (4 214 510 votos), Álvaro Gómez, conservador (2 588 050 votos) y Jaime Pardo, Unión Patriótica (328 752 votos). Boletín de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 1986.

periodo de “Guerra sucia”, bajo la más completa impunidad y después de varios gobiernos no se ha aclarado casi ninguno de estos magnicidios.²⁷

La paz sin tregua (1986-1990)

Con la llegada al poder de Virgilio Barco (1986-1990) se produjo un importante avance en la política de paz, al hacerla institucional, con la creación de la Consejería Presidencial para la Paz y, además, con un impulso mayor al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que tenía como premisa superar las causas estructurales de la violencia en las regiones de fuerte presencia guerrillera y tratar por esa vía de conquistar el apoyo del campesinado. Se continuó entonces con una política de diálogos intermitentes entre gobierno y guerrillas, con la presión de estas últimas de dar muestras unilaterales de voluntad de paz. Sin embargo, un hecho grave alteró las posibilidades reales para que el movimiento armado intensificara sus gestos de paz: el auge y crecimiento de los grupos paramilitares que, con total impunidad y probado apoyo del ejército oficial, realizó varias masacres en las poblaciones civiles de las zonas de influencia guerrillera.²⁸

²⁷ Según Guido Bonilla, quien realiza un análisis pormenorizado de los asesinatos de los dirigentes y militantes de la Unión Patriótica: “De acuerdo con diversos organismos de derechos humanos, la autoría de tales hechos correspondería tanto a los agentes estatales (Fuerzas militares, de policía y DAS) como a los grupos paramilitares a quienes correspondería la mayor cuota de responsabilidad en la violencia contra la UP, 73.84 %, o sea 544 casos. Los sicarios, personajes relacionados con el bajo mundo y reiterativamente utilizados como instrumento auxiliar de la violencia política, aparecen vinculados a 155 casos, el 21%”. Guido Bonilla, *La violencia contra la Unión Patriótica*, Bogotá, Centro de Estudios e Investigaciones Sociales, 1990.

²⁸ Para apreciar en parte la magnitud de las masacres ocurridas en Colombia contra las bases sociales de la Unión Patriótica y otras organizaciones civiles, véase *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para Colombia*, 9 de marzo de 1998. En particular el capítulo II, Punto D, inciso 1, numerales 86-95. Original: ESPAÑOL Distr. GENERAL E/CN.4/1998/16.

Aunque en la presidencia de Barco se consolidaron los procesos de desmovilización que se habían pactado con Belisario Betancur; al mismo tiempo se reafirmó el espíritu de clase de los gobernantes colombianos con el impedimento, no formal, pero sí real de la renovación de cuadros dirigentes de extracción popular. El 22 de junio de 1987, el presidente Virgilio Barco declaró rota la tregua con las FARC-EP y la justificó por los incidentes en los que la guerrilla atacó una patrulla militar. Para la guerrilla la medida fue sólo un pretexto, pues ya se habían presentado hechos más graves provocados por las fuerzas militares y grupos paramilitares, sin que eso fuera utilizado para allanar el camino hacia la pacificación del país.

En septiembre de 1987, varios grupos insurgentes de Colombia se unieron en la denominada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), cuyo postulado central fue la búsqueda de los “cambios democráticos y patrióticos que requiere Colombia”.²⁹ El gobierno de Barco, de forma paralela, como parte de una estrategia para dividir la CGSB, y necesitado de presentar resultados de paz, firmó un acuerdo de paz sólo con algunos de estos grupos: el M-19, el más importante entre ellos, el EPL, el Quintín Lame y el Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT), que necesitaban concertar la paz, en razón de su creciente declive político y su debilidad en el plano militar. La posibilidad más favorable de ganar un espacio político en la legalidad con su participación en la Constituyente preparó la rápida desmovilización de estos grupos. Así entre finales de 1990 y comienzos de 1991 se logró la desmovilización armada de poco más de 4 000 hombres de estos movimientos. A cambio, estas guerrillas se comprometieron a una declaración unilateral de cese al fuego y a la liberación de todos los retenidos en su poder.³⁰

²⁹ Esbozo, *op. cit.*, p. 35.

³⁰ Bejarano, *op. cit.*, p. 90.

La paz constituyente (1990-1998)

Las elecciones de 1990 fueron ganadas por César Gaviria, un candidato impuesto por la familia del liberal Luis Carlos Galán, asesinado en septiembre de 1989, en plena campaña electoral. El gobierno de Gaviria facilitó el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente, en la que participaron por primera vez sectores distintos al bipartidismo; pero también frustró las expectativas de diálogo con las guerrillas de mayor envergadura como las FARC-EP y el ELN, luego de la desmovilización de grupos armados de carácter intermedio como el M-19 y EPL y de otros pequeños como el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), la ADO y el PRT, con la declaración de una “guerra integral”, como medida complementaria a la apertura económica de su gobierno.³¹

En la contienda electoral de 1990, además del clima violento, como ya se dijo, se presentó un hecho que cobró especial trascendencia: el apoyo masivo a la propuesta universitaria de llamar a una Asamblea Constituyente, por medio de la introducción de una papeleta especial el día de las elecciones. El triunfo contundente de esta iniciativa, llamada “la séptima papeleta”, con más de diez millones de votos, obligó a César Gaviria a convocar pronto a la conformación de una Asamblea Constituyente. No obstante limitó esta convocatoria al bipartidismo y a los grupos desmovilizados; excluyendo a fuerzas insurgentes activas como la CGSB, que habían manifestado su interés por participar de manera pública en las reformas del sistema político.

El 9 de diciembre de 1990, el mismo día de elección de los representantes para la magna Asamblea, las fuerzas armadas lanzaron un fuerte ataque contra el Secretariado Nacional de las FARC-EP, en Casa Verde, con la clara intención de acabar con

³¹ Mauricio García Durán, *De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de paz*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular, 1992, p. 223.

varios de sus jefes de manera que en una posible reactivación de las negociaciones este grupo insurgente llegara debilitado. Como respuesta, anota Jesús A. Bejarano, la CGSB realizó “la escalada guerrillera de comienzos 1991, la más intensa y cruenta de toda la historia de la guerrilla colombiana, como respuesta de la Casa Verde por las fuerzas armadas”.³² De manera que la estrategia presidencial denominada “guerra integral” fue para el gobierno de Gaviria un completo fracaso militar y político.

Luego de la presión guerrillera con la toma de la embajada de Venezuela en Bogotá, el 3 de junio de 1991, se dio comienzo a una ronda de diálogos en Caracas, Venezuela. El gobierno se presentó con el mismo plan impuesto a las debilitadas guerrillas que se habían desmovilizado, es decir “[...] con pocas concesiones directas en el plano de las transformaciones políticas [...]”, con áreas geográficas restringidas que exigían su desmovilización inmediata.³³ Por su parte, las FARC-EP plantearon su interés de intervenir en una plenaria de la Constituyente dando a conocer una propuesta de paz para alcanzar “una Colombia con democracia y justicia social”.³⁴

Sin embargo, a pesar de la agenda común de diez puntos propuesta por las FARC-EP, el diálogo se vio frustrado por la insistencia gubernamental de no pasar del primer punto: la fórmula de un cese al fuego y hostilidades. Ni siquiera se consideró un tema crucial en ese momento como el problema del incremento de la violencia paramilitar. Alfonso Cano, a nombre de las FARC-EP, aceptó el “cese de fuegos [sic] que pare de inmediato la confrontación, que sea punto de partida hacia la meta de la paz, acordado sin condicionamientos previos que dilaten la negociación”.³⁵ La opinión oficial se limitó a la pro-

³² Bejarano, *op. cit.*, p. 93.

³³ *Ibid.*, p. 92.

³⁴ García, *op. cit.*, p. 221.

³⁵ Del discurso de Alfonso Cano, el 3 de junio de 1991, en Caracas, Venezuela, en la instalación de la mesa negociadora con el gobierno de Colombia. Documentos FARC-EP, 1992.

puesta de que los frentes guerrilleros se ubicaran en zonas específicas desmilitarizadas; lo mismo que al fin de los secuestros, la presión económica a ganaderos y terratenientes y ataques a la infraestructura económica del país.

Luego de cuatro rondas negociadoras realizadas en la capital venezolana, entre junio y noviembre de 1991, el balance de los aspectos más importantes de Caracas se puede resumir en elementos positivos, entre otros puntos: el logro de una definición compartida sobre lo que era *cese al fuego*; la bilateralidad que impedía ventajas para alguna de las partes; la aceptación de una veeduría internacional y la creación de comisiones que investigaran a fondo los casos de secuestro, por parte de la guerrilla, y la desaparición forzada de opositores, por parte del Estado. Entre los aspectos negativos, se debe señalar el interés de ambas partes por hacer prevalecer su poderío militar en las zonas bajo su control como una forma de presión a los negociadores sentados en Caracas. Una vez más el empantanamiento del diálogo recayó en la constante divergencia de criterios sobre lo que sería indispensable para alcanzar la paz definitiva.

Las diferencias fundamentales de lo que entendían en ese momento por paz, tanto el gobierno como las FARC-EP, es resumido así por Mauricio García:

Para algunos sectores del gobierno, la paz significa una guerrilla desmovilizada y participando en la lucha política social. Para la guerrilla, la paz significa dos cosas: *a)* no más paramilitares ni represión indiscriminada contra la población civil; *b)* resolución de los conflictos sociales y políticos que aquejan a la mayoría de la población. Pero para otros sectores, presentes en distintos ámbitos de la sociedad civil, el Estado y de la misma guerrilla, la paz se debe buscar en la paz de los sepulcros.³⁶

En marzo de 1992, al calor de los acuerdos de paz en El Salvador, las negociaciones se trasladaron a Tlaxcala, México,

³⁶ García, *op. cit.*, p. 235.

con la insistencia gubernamental de continuar con las mismas condiciones impuestas a guerrillas como el M-19 y el EPL, muy debilitadas en lo militar y político. A las que aprobó facilidades de inserción para sus cuadros más representativos y cedió pequeños espacios administrativos, pero sin el compromiso de realizar ningún cambio de fondo en la estructura económica y social del país.³⁷

El nombramiento de Horacio Serpa como nuevo consejero de paz, una figura política de primer orden en ese momento, como ex presidente de la Constituyente, ex ministro de gobierno y ex procurador de la Nación, creó esperanzas por un diálogo fructífero. Su primera medida al llegar a Tlaxcala fue aceptar una agenda, presionada por la CGSB, en la que se incluían temas como la apertura económica neoliberal y sus efectos sociales, la grave corrupción administrativa, el deterioro de los Derechos Humanos, el crecimiento paramilitar y la discusión de algunos puntos cruciales de la nueva Constitución y sobre los cambios en el sistema político. Aunque luego de distintos hechos de guerra, como la desaparición de uno de los negociadores de la CGSB y la muerte en cautiverio de un ex ministro de Estado, se rompieron las negociaciones.

El 31 de octubre de 1992, cuando se esperaba la reactivación de los diálogos de paz, el presidente Gaviria prefirió reactivar de nuevo su estrategia de “guerra integral” a la subversión, aplazando una vez más las posibilidades de resolución del conflicto por la vía negociada. El gobierno de Gaviria confiaba que con la nueva Constituyente, y con la participación importante de las guerrillas desmovilizadas, la cantidad de temas a tratar en una negociación posterior con la CGSB se redujera al mínimo. Así, el balance general de las conversaciones de paz de Cara-

³⁷ El M-19 llegó a la mesa de negociación muy debilitado en su capacidad militar y política debido a la pérdida de importantes cuadros políticos por los hechos del Palacio de Justicia (1985) y la muerte en operativos de las fuerzas especiales contra-guerrilleras de comandantes superiores tan significativos como Iván Marino Ospina y Álvaro Fayad, en 1986.

cas y Tlaxcala fue de fracaso. Un diálogo de sordos en el que se reafirmaron las vías antagónicas que las FARC-EP y los distintos gobiernos, tanto liberales como conservadores, proponen para alcanzar la paz.

En 1994 fue elegido Ernesto Samper como presidente de Colombia, pero desde el mismo día de su triunfo electoral hasta el último de su mandato en 1998, sus energías estuvieron centradas en rechazar las sólidas acusaciones de haber financiado su campaña política con dineros provenientes del narcotráfico.³⁸ Este hecho hizo que la guerrilla no lo considerara como interlocutor válido y, aunque mantuvo diálogos informales con Daniel García-Peña, comisionado de paz de ese gobierno, prefirió esperar la asunción de un nuevo presidente.

En 1997, las FARC-EP y el ELN intentaron abrir un canal de acercamiento más directo con el gobierno mediante la Comisión Nacional de Conciliación, iniciativa de la Iglesia católica, cuya petición fue la desmilitarización de algunos municipios, dentro de su zona de influencia, para facilitar unas prontas conversaciones de paz. La propuesta fue acogida por Andrés Pastrana y Horacio Serpa, los dos candidatos presidenciales con más opciones de triunfo.

La paz y el plan garrote (1998-2002)

El periodo 1998-2002, coincidente con la presidencia de Andrés Pastrana, se caracterizó por la llegada de un gobernante impuesto por la presión electoral que esperaba una salida definitiva y negociada al conflicto armado. En apariencia, la bandera principal de este gobierno era la de alcanzar la paz por

³⁸ Véanse los libros de los periodistas Mauricio Vargas, Jorge Lesmes y Edgar Téllez, *El Presidente que se iba a caer*, Bogotá, Planeta, 1996; del tesorero de la campaña de Samper, Santiago Medina, *Las verdades sobre las mentiras*, Bogotá, Planeta, 1997; y del asesor directo de Samper, Alberto Giraldo, *Mi verdad*, Bogotá, Planeta, 2005.

una vía negociada; sin embargo, de manera paralela a la apertura del diálogo y a la aceptación de una zona desmilitarizada se programó la reestructuración de las Fuerzas Armadas y se desarrolló la primera parte del “Plan Colombia”, establecida por Estados Unidos.

Andrés Pastrana, recién electo presidente, realizó un sorpresivo encuentro el 8 de junio de 1998 con el fundador de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez, prometiendo la creación de una zona desmilitarizada de cinco municipios apenas ejerciera el cargo en forma plena. Por eso declaró el 23 de octubre del mismo año, ya como presidente en ejercicio, la entrada en vigencia de una “zona de distensión” con la desmilitarización de los municipios de San Vicente del Caguán, La Macarena, La Uribe, Mesetas y Vistahermosa, que comprenden un área total de 42.139 km².

Sin embargo, hasta finales de diciembre, un sector importante del ejército oficial se resintió con estas medidas y no permitió, como se había acordado entre las partes de forma pública, la salida de más de 200 soldados del Batallón Cazadores en San Vicente del Caguán, en pleno centro de la zona de distensión. Luego de fuertes presiones de parte de sectores civiles y políticos, los militares abandonaron el batallón y de forma oficial se declaró el inicio del proceso de paz, el 7 de enero de 1999.

En un hecho trascendental, el 25 de mayo de 1999, se acordó entre las partes la promulgación de una *Agenda común para el cambio*, cuya finalidad era “la construcción de un nuevo Estado fundamentado en la justicia social, conservando la unidad nacional [...] con la construcción de la paz, sin distinción de partidos, intereses económicos, sociales o religiosos.”³⁹ Junto a la Agenda se presentó una detallada metodología para abordar las negociaciones. Se puso especial énfasis en las experien-

³⁹ *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia*, La Machaca, Gobierno de Colombia y las FARC-EP, 6 de mayo, 1999, punto 1.

cias internacionales de resolución de conflictos armados, al declarar que: “se podrá revisar la experiencia de los diferentes casos internacionales que puedan servir para enriquecer el debate. Para ilustración de la mesa de negociación y diálogo, se podrá invitar a expertos y realizar las visitas que las partes consideren”.⁴⁰ También, como consecuencia de las continuas matanzas paramilitares ocurridas durante las conversaciones; y como constatación de su fortalecimiento militar y económico de amplias regiones del país, las FARC-EP exigieron que se diera prioridad al desmonte de estos grupos; de igual forma se pidió se intensificaran las investigaciones en torno a la participación directa de políticos y militares en estas acciones.

La desconfianza mutua y la utilización de las negociaciones por ambas partes desataron una crisis en enero de 2002. Poco más de un mes, el 20 de febrero, el gobierno rompió las negociaciones de manera unilateral y cerró cualquier posibilidad de reiniciación durante los seis meses que restaban para concluir su mandato. La guerra frontal, dentro de la política del Plan Colombia, encontró así un camino expedito para su implementación.

¿La paz o las paces entre amigos? (2002-2006)

La agitada campaña electoral de 2002 sustentó su debate en torno a las bondades de la guerra total contra las guerrillas. El nuevo presidente, Álvaro Uribe Vélez, dio un giro novedoso y esta vez el acuerdo de paz o pacificación fue realizado con un actor armado no insurgente, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Un grupo que nunca se declaró como enemigo del Estado colombiano ni lo ha tenido entre sus objetivos de guerra; más bien, dicen, asumen su defensa contra las accio-

⁴⁰ *Ibid.*, punto 1.1.

nes armadas de los grupos subversivos. Así desde el comienzo de su primer gobierno (2002-2006), Uribe dedicó sus esfuerzos pacificadores a encontrar fórmulas que permitieran la desmovilización de estos grupos paramilitares o autodefensas a cambio de penas leves, nunca superiores a ocho años, por delitos atroces y violaciones contra el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Penas que, como señala la Corte Suprema de Justicia: “en el derecho nacional podrían llegar a ser acreedoras a una pena hasta de 60 años de cárcel y en el derecho penal internacional podrían tener, incluso, cadena perpetua.”⁴¹ Por su parte, la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) instruyó a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), sobre la obligación del gobierno colombiano de respetar las convenciones internacionales que reconocen la proporción de las penas y los delitos.⁴²

Es así como la llamada “Ley de Justicia y Paz” o Ley 975 del 25 de julio de 2005 produjo desde los debates previos a su aprobación una gran controversia nacional.⁴³ Antes de esta ley, el presidente Uribe había modificado las leyes 418 de 1997 y 548 de 2002, con las que anuló la obligación del reconocimiento político para el grupo alzado en armas que quisiera realizar acuerdos de paz con el gobierno. De igual manera, amplió ventajas jurídicas para los reinsertados de las autodefensas, a través del Decreto 128 de 2003. Todo dentro de un clima de gran tensión política originado por el llamado escándalo de la “parapolítica” y de los llamados “falsos positivos”.⁴⁴ Al tiempo que

⁴¹ República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia No. C-370/2006, Referencia Expediente D-6032, Bogotá, 18 de mayo, 2006, p. 141.

⁴² *Ibid.*, p. 69.

⁴³ Aunque la ley hace alusión a la guerrilla en su artículo 1º, es de conocimiento público que fue dispuesta en su totalidad para beneficiar la desmovilización de los llamados grupos paramilitares. *Diario Oficial*, núm. 45 980, Ley 975 del 25 de julio, 2005.

⁴⁴ Se conoce por escándalo de la “parapolítica” al enjuiciamiento por parte de la Fiscalía General de la República de varios parlamentarios y políticos regionales, casi todos de partidos o movimientos afines al presidente Uribe, por su participación directa o de apoyo, con grupos paramilitares como las AUC. En otro orden, se denominan “positivos” o “falsos positivos” a las acciones terroristas realizadas por organis-

el presidente, a través de su Alto Comisionado de Paz, permitió privilegios especiales para los jefes paramilitares durante su arresto, que hicieron recordar los que en su momento disfrutó el llamado “capo” del narcotráfico Pablo Escobar. Además, las continuas crisis del proceso, muchas por la ambigüedad y vacío jurídico de algunas normas, produjeron, y producen, inseguridad en los desmovilizados, en las víctimas, y en general en la sociedad. Igual sucede con el apresamiento de los principales jefes y su posterior denuncia de que siguen delinquirando desde la cárcel, lo que ha restado confianza en los acuerdos.

Otro hecho que hizo desmerecer los esfuerzos gubernamentales de paz fue la autoexclusión de importantes líderes paramilitares como Vicente Castaño y de varios jefes de los llamados bloques de milicianos “paras”, como el metro de Medellín y otro que opera en la frontera con Panamá; alegando que mientras las reglas de la extradición a Estados Unidos no sean claras, ninguna negociación de paz con los paramilitares tendrá éxito.⁴⁵ Junto a la denuncia sobre la incierta calidad de paramilitares “puros” de la mayor parte de los jefes acogidos a los acuerdos. En razón a que diversas investigaciones demuestran que muchos de los que se acogieron a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz se dedicaban en exclusiva a las actividades del narcotráfico y nunca participaron en choques militares con

mos secretos del Estado, para atribuírselas a los grupos insurgentes. Acciones todas, explosiones contra bases militares, masacres de inocentes y falsas imputaciones, en especial contra campesinos, como subversivos, que cumplen la demanda presidencial de mostrar resultados “positivos” en la lucha antisubversiva y para beneficiarse de recompensas económicas por “anticiparse” a los hechos. Un ejemplo fueron tres atentados contra Uribe, el 20 y 27 de 2003 y el 15 de junio de 2005, atribuidos primero a las FARC-EP, cerca de las ciudades de Barranquilla y Puerto Colombia, pero que fueron preparados por agentes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Igual ocurrió con una bomba que mató a un civil e hirió a varios militares colocada en la Escuela Militar José María Córdoba, los responsables fueron dos oficiales del mismo ejército. Véanse varios artículos sobre el tema en *El Tiempo*, 6, 7 y 8 de septiembre de 2006.

⁴⁵ Fundación Seguridad & Democracia, *Paramilitares puros e impuros*, Bogotá, FS&D, 2006.

grupos guerrilleros, pero compraron la franquicia de “paras” a los jefes de estas organizaciones.

Además, en el marco de los acuerdos de paz con los paramilitares, el presidente Uribe abanderó de manera contradictoria la abolición del delito político; mientras trataba, a un mismo tiempo, de darle estatus político a los líderes de las AUC. Su fórmula, que lo llevó a chocar con la Corte Suprema de Justicia, es su insistencia en convertir en sedición, delito político por antonomasia, al delito común de asociación para delinquir, con el que la CSJ decidió que deberán ser juzgados los paramilitares.⁴⁶ En caso de imponerse la moción de Uribe implicaría un reconocimiento político, con los consecuentes beneficios para que quienes se acojan a los beneficios de la llamada Ley de Justicia y Paz y, en menos de cuatro años, se reincorporen, no sólo a la vida social sino a manejar los hilos de la política. Se fomenta así un clima de total impunidad y una ofensa a las víctimas y sus familiares quienes no se les repararían los daños morales y económicos causados.

Después del 2010

Para concluir esta breve historia de vicisitudes de la paz en Colombia, es importante hacer el balance sobre las enseñanzas que han dejado estos acercamientos para buscar la paz por la vía de las negociaciones y las posibilidades al futuro. Para empezar cito, de manera resumida, las juiciosas consideraciones de Alfredo Rangel, politólogo de la Fundación Seguridad y Democracia, sobre las lecciones de los procesos de paz en Colombia:

1. El agotamiento de la opción militar precipita la negociación política [...]
2. Para realizar una negociación exitosa es necesario

⁴⁶ Véase *Entrevista*, Uribe y Corte Suprema en contravía. Difieren en el tratamiento judicial que debe darse a los paramilitares desmovilizados, México, *La Jornada*, 25 de julio, 2007.

cambiar la percepción que se tiene del adversario [...] 3. Es precisa una revisión de los objetivos estratégicos [...] 4. Es positivo el surgimiento de un liderazgo negociador en ambas partes [...] 5. Los facilitadores y los intermediarios pueden ser definitivos [...] 6. Los procedimientos de la negociación son factores críticos, hay que crear confianza entre las partes con agendas y reglas claras del juego desde el principio. 7. El cese de las operaciones bélicas acelera la negociación. 8. Cuando la paz es parcelada y no se firma con todos los actores del conflicto, la suerte de los combatientes desmovilizados acerca y aleja las posibilidades [...] 9. Acuerdos de paz limitados producen precarias condiciones de paz. 10. Frente a condiciones distintas, procedimientos distintos.⁴⁷

En el futuro cercano, y después del agotamiento de la opción única de “guerra total” contra las FARC-EP, ELN y EPL, puesta en marcha por Álvaro Uribe durante sus dos mandatos; los hechos y los discursos de su primer año de gobernante indican que Juan Manuel Santos dará continuidad, con un estilo verbal más moderado, a la política de guerra de su antecesor, pero al tiempo hará llamados a una paz negociada bajo condiciones inaceptables para cualquier movimiento insurgente. A lo mejor, parodiando la fórmula pragmática que repite con frecuencia el presidente Santos, extraída de su libro con Tony Blair, sobre la Tercera Vía: “el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario”; se podrá afirmar que, a menos que haya un giro en las circunstancias de degradación y agotamiento del conflicto, en los hechos la estrategia de paz durante el gobierno de Santos será: la guerra hasta donde sea posible, la paz hasta donde sea necesaria.⁴⁸

⁴⁷ Rangel, *Guerra en el fin...*, pp. 414-418.

⁴⁸ Juan Manuel Santos y Tony Blair, *La tercera vía, una alternativa para Colombia*, Bogotá, Aguilar, 1999.

LAS EXPERIENCIAS VIVIDAS

En los procesos de paz centroamericanos, como en el de Colombia, hubo modificaciones a las agendas principales, incluso se suscribieron otras agendas o acuerdos en los que hay coincidencia en los temas básicos, algo que no es de extrañar, al saber la importancia que han desempeñado para el caso guatemalteco y colombiano las referencias salvadoreñas. Con independencia de la particularidad de cada conflicto y país, los negociadores colombianos de ambas partes viajaron varias veces a Centroamérica donde se nutrieron de experiencias e incluso llevaron a trabajar, como consejeros especiales de sus gobiernos o grupos armados, a quienes habían firmado los acuerdos de paz en Nueva York. Valga de ejemplo la asesoría que prestó Joaquín Villalobos al gobierno del presidente Pastrana.⁴⁹

Para lograr una visión más específica de las temáticas de paz en su conjunto, a continuación se tratan algunas cuestiones cruciales como las reformas políticas, la situación de los Derechos Humanos, la desmovilización guerrillera y el proceso de desmilitarización, presentes en todas las agendas y acuerdos estudiados. Su comparación permite apreciar que su inclusión se basó más en consideraciones operativas que en la búsqueda de coincidencias o compromisos ideológicos.

Las reformas políticas

La historia política de Centroamérica, salvo tal vez Costa Rica y Belice, tiene en común no sólo el vínculo histórico, sino

⁴⁹ Joaquín Villalobos es investigador en asuntos de paz de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Además presta asesorías y dicta conferencias sobre resolución de conflictos y seguridad en todo el mundo. Villalobos fue comandante del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador y dirigió la negociación de paz con el gobierno de ese país que culminó en 1992.

también el incipiente desarrollo de su sistema institucional. La imagen de “Repúblicas bananeras”, administradas más como haciendas agrícolas que como verdaderos estados o Repúblicas, no estaba lejos de la realidad. Se puede afirmar que sin un Estado conformado y fuerte, y sin una tradición democrática, los pueblos centroamericanos tendrían la necesidad de solucionar no sólo sus graves problemas de guerra sino que también estarían ante la urgencia de inaugurar, en muchos casos, o reformar el caduco aparato administrativo estatal.

Casi dos décadas después, los acuerdos de paz centroamericanos tienen como logro positivo: la democratización paulatina de los estados, sobre todo en El Salvador; muy a pesar del logro parcial en las reformas del sistema judicial y del alto grado de impunidad de los delitos. Se espera que estos avances, formales en sus comienzos, con el tiempo consoliden una cultura democrática en la región.⁵⁰ Comparado con el caso de El Salvador es evidente que la situación de las FARC-EP y el gobierno de Pastrana nunca llegó más allá de la primera fase de acercamientos que llevó a la región centroamericana a la paz. Es decir, cuando las partes apenas habían planteado de manera muy general sus posiciones y principios, en un ambiente de mutua desconfianza.

En Guatemala el proceso de las reformas del sistema político camina a ritmo lento, por una parte, a causa de la poca fuerza política que ejerce la guerrilla desmovilizada y, de otro lado, debido a la tradicional debilidad del Estado guatemalteco que nunca ha tenido capacidad efectiva de administración. Luego de la firma de la paz, por un periodo muy corto, llegaron muchos recursos del Grupo de países amigos (España, Estados Unidos, Colombia, México, Noruega y Venezuela); pero los dirigentes guatemaltecos no previnieron su ausencia después

⁵⁰ Ricardo Córdova Macías, “El cumplimiento de los acuerdos de paz y los retos para la gobernabilidad democrática de El Salvador”, en Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández de Castro [coords.], *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del Siglo XXI*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2001, p. 115.

del ímpetu de los acuerdos. Otro ejemplo, es la dificultad de una integración real de la población, en su mayoría indígena, sin la creación de fuentes de empleo, créditos sin usura, así como el respeto de sus lenguas y culturas.⁵¹

En general hay que recordar que la salida a la llamada crisis centroamericana pagó el alto precio de acomodarse a lo posible; pues como bien lo anota Rodrigo Páez: “La desactivación de la crisis dejó intactos, sin embargo, los aspectos relativos a situaciones estructurales, hasta hacía poco consideradas como los focos sustanciales de las problemáticas sociales y políticas explosivas, origen de la misma”.⁵² Una prueba de ello fue la activación en pocos años de un tipo de criminalidad asociada a bandas de jóvenes, conocidas como “maras”, producto de la marginación extrema en la que vive la mayoría de población de estos países, en particular la que no tiene acceso “al privilegio” de las remesas familiares provenientes en su mayor parte de Estados Unidos.⁵³

La brecha social aumentó, todavía más, hasta el grado de dividir a la sociedad centroamericana en ciudades y poblaciones con pequeñísimos centros, imitadores del consumo del primer mundo, temerosos de secuestros y robos frecuentes; y otras zonas miserables, la mayoría, sin ninguna capacidad real de organización crítica al sistema y cuya tensión de la pobreza ex-

⁵¹ Para una mejor comprensión de lo ocurrido en Guatemala después de la firma de la paz, véase la memoria del “Foro Político Afianzamiento Regional de la Paz”, en Christiane Schultz, *La difícil superación de las estructuras de violencia en América Central. El ejemplo de la sociedad de post guerra de Guatemala*, Bad Honnef, Fundación Desarrollo y Paz (Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF) e Instituto Social Católico (Katholisch Soziales Institut, KSI), 13 de mayo, 2000.

⁵² Rodrigo Páez Montalbán, *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica, 1979-1990*, México, IPGH-CCyDEL, 1998, p. 225.

⁵³ Mauricio Rubio, *Maras y delincuencia juvenil en Centroamérica*, Bogotá, Paz Pública/Universidad de los Andes/Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior/UNED, mayo de 2003, y José Martín Íñiguez Ramos, *Los maras: ¿Problema de seguridad pública o nacional?*, México, Centro de Estudios Migratorios del INM, sin fecha [s. a.].

tema se manifiesta en la violencia ciega y la autodestrucción rápida a través de drogas de muy baja calidad.

En el caso colombiano se reconoce que, muy a pesar de los avatares de violencia que ha padecido el país durante su historia republicana, hay una rica tradición democrática y un Estado que, sin funcionar a la perfección, administra y ejerce autoridad sobre el sistema político y económico. Desde 1991, Colombia tiene además una de las constituciones más avanzadas del mundo al reconocer derechos plenos a las minorías, la defensa cabal de los Derechos Humanos, los derechos de tutela y amparo, la defensa de la diversidad cultural y una moderna protección de la biodiversidad; sin embargo su vigencia es letra muerta en la medida que son muy pocas las posibilidades de hacer valer esos derechos.⁵⁴

Muchas de las demandas guerrilleras fueron introducidas en esta Carta Magna por guerrilleros desmovilizados del M-19 y el EPL. Por ello hay quienes piensan que las FARC deben ceder sus presiones reformistas a la mera existencia de dicha Constitución: “se puede decir que las guerrillas (en Colombia) hoy en día combaten por la implementación de reformas que ya existen”.⁵⁵ Sin embargo hay tanta distancia entre la realidad y la institucionalidad proclamada en las leyes que algunos analistas hablan de un colapso parcial del Estado, en razón de “la pérdida del monopolio de las armas, los altos índices de la criminalidad, los niveles de impunidad y el vacío de la presencia estatal en múltiples regiones del país”.⁵⁶

⁵⁴ El texto completo de la *Constitución Política de Colombia 1991*, incluidas las reformas realizadas hasta el año 2009, se puede consultar en la *Base de datos políticos de las Américas*, Washington, Organización de Estados Americanos. En <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/vigente.html>.

⁵⁵ James Zackrisson [ed. y trad.], *¿Crisis? ¿Cuál crisis? Temas de seguridad en Colombia*, Washington, Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales y Universidad Nacional de Defensa, 1999, p. 48.

⁵⁶ Eduardo Pizarro Leongómez, “¿Hacia un colapso institucional?”, en Zackrisson, *op. cit.*, p. 5.

Otra dificultad es que el sistema formal democrático colombiano adolece de tantas garantías que llamarlo democracia parece *in exceso*. Por lo que es preciso definir cuál es la democracia deseada que permita a todos los actores enfrentados por décadas vivir en paz. Las FARC-EP buscan una democratización muy distinta a la firmada por los otros grupos guerrilleros, en Colombia y en Centroamérica. Propone la transición de la formalidad a la participación democrática plena, expresada en una nueva Ley de partidos políticos; en una profunda reforma judicial y electoral, en la lucha frontal a la corrupción, el cese de la impunidad y el desmonte y desarme de los grupos paramilitares. La implementación de estos cambios será la única garantía de que los acuerdos firmados tengan posibilidad de ser operativos.⁵⁷

Otro fenómeno que corroe la esencia democrática colombiana es la participación de cuantiosas sumas de dinero del narcotráfico en el aparato estatal, lo que por muchos años ha sostenido un modelo económico en buena parte libre de los problemas de la deuda externa y de los sobresaltos de las economías dependientes de productos legales. Casi sin excepción, toda la clase política tradicional ha sido puesta en entredicho por la financiación de sus campañas políticas con “dineros calientes”.⁵⁸ El caso más extremo lo constituyó el periodo presidencial (1994-1998), cuyo hecho más importante fue el acoso,

⁵⁷ Carlos Lozano Guillén, *FARC, el país que proponemos construir*, Bogotá, Oveja Negra, 2001.

⁵⁸ Como lo recuerda un investigador especializado en las zonas dominadas por el narcotráfico: “Los cultivos ilícitos —sobre todo la coca— llegaron a Colombia de la mano de los narcotraficantes y de su red internacional. Encontraron un campesinado miserable, unas autoridades corrompidas y fáciles de sobornar, una clase política ávida de recursos a cambio de impunidad y una clase empresarial acostumbrada al trabajo fácil y a la ganancia abundante. El cuadro perfecto para su prosperidad. A ojos del mundo entero, a Colombia entraron en 20 años no menos de 50 000 millones de dólares —2 500 por año—, cifra que explica la singular estabilidad económica del país durante estas décadas”. Alfredo Molano, “EL PLAN COLOMBIA y el conflicto armado”, en *Revista Número*, núm. 27, Bogotá, octubre de 2000.

nacional e internacional, para destituir al presidente de la República por haber financiado su campaña con auxilios económicos de los narcotraficantes.

El narcotráfico ha desempeñado un papel central como generador de violencia al crear sus propios grupos armados y aplicar acciones terroristas a todos los que impiden su expansión. A diferencia de Centroamérica, la presencia del narcotráfico en Colombia complica la solución política, en la medida que sus recursos son parte importante en el aumento del poderío militar de los actores del conflicto. De forma directa las bandas paramilitares reciben financiación de los narcotraficantes para que protejan de la guerrilla sus dominios territoriales. Por su parte, las guerrillas “han establecido todo un sistema tributario que les permite extraer parte del excedente económico de las regiones en donde se cultivan, procesan, producen y exportan las drogas ilícitas”.⁵⁹ Con esto, queda claro que ninguno de los actores del conflicto colombiano ha podido excluirse de la utilización de dinero proveniente del narcotráfico, lo cual obliga a que el trato de este tema sea manejado con menos ligereza que la estigmatización mutua entre los actores y que además se comprenda, como lo decía un estudio sobre el tema de 1991, que “el narcotráfico ha penetrado hasta los últimos resquicios de sociedad de la política, de la economía e incluso de la cultura y del deporte”.⁶⁰

Y aunque estos autores aseguren que “en muchos sentidos, los narcotraficantes también son empresarios por excelencia, sólo que al desempeñarse en un mercado ilegal las reglas del juego son otras”; la manera como han llegado a intervenir en los asuntos del Estado y del conflicto en general ha sido a través de la corrupción, la violencia extrema y la desestabilización del

⁵⁹ Rangel, *Guerra en el fin...*, p. 401.

⁶⁰ El estudio en referencia es Ciro Krauthausen y Luis Fernando Sarmiento, *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*, Bogotá, UN/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Tercer Mundo Editores, 1991.

sistema político, lo que los coloca dentro de un orden coherente de ascensión al poder.⁶¹ Situación que se evidencia en la preocupación de las élites colombianas ante el crecimiento desmesurado de los grupos paramilitares, ya no tanto por su avance militar; sino en especial por su cada vez mayor control político de vastas regiones del Colombia.

En la semana del 26 de septiembre al 3 de octubre de 2004, los tres principales medios de comunicación escrita de Colombia (El diario *El Tiempo*, la revista *Semana* y el periódico *El Espectador*) dedicaron sus páginas editoriales a la publicación de diferentes estudios sobre el paramilitarismo; pero, a diferencia de investigaciones anteriores, el tema no fue tratado sólo desde el aspecto militar o la cruda descripción de las masacres ejecutadas por las autodefensas, sino que esta vez propiciaron una fuerte polémica al mostrar cifras e informaciones contundentes sobre el avance político de los paramilitares.⁶²

En las más altas instancias del gobierno se discutió que “El proyecto político de los paramilitares es más peligroso que su proyecto militar. La guerrilla tarde o temprano negociará porque está perdiendo base social. Los paramilitares, por el contrario, la están ganando con un proyecto político disfrazado de participación democrática”. Incluso el Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, aceptó que “quizás, [el paramilitarismo es] el más grave problema de gobernabilidad que tiene el Estado colombiano”.⁶³ Asimismo, según la Presidencia de la República, citada en otro

⁶¹ *Ibid.*, contraportada.

⁶² En varios autores, *Se prenden las alarmas por paramilitarización de Colombia*, Bogotá, *El Tiempo*, 26 de septiembre, 2004. Además del uso de la corrupción económica, la principal forma de “hacer política” de las autodefensas es el uso sistemático del terror. Otro de los estudios, publicado el 26 de septiembre, con datos de la Defensoría del Pueblo, señala que entre enero de 1994 y diciembre de 2003, “la mayoría de las 1.969 masacres que se registraron en el país y de sus 10.174 víctimas, así como innumerables crímenes” son atribuidos a las autodefensas. Varios autores, *Así ha sido el recorrido, en cifras, del horror ‘para’ durante 3.650 días*, Bogotá, *El Tiempo*, 26 de septiembre, 2004.

⁶³ En Álvaro Sierra, “Lo que el país comienza a conocer de los paramilitares es la punta del iceberg”, en *El Tiempo*, Bogotá, 25 de septiembre, 2004.

reporte, hay 49 frentes [paramilitares] en 26 de los 32 departamentos del país y en 382 de los 1 098 municipios. Con casi 13 500 hombres armados, distribuidos en 35% del territorio nacional.⁶⁴

Derechos humanos

El tratamiento de los Derechos Humanos fue uno de los temas más sensibles en las negociaciones de El Salvador y Guatemala debido a la mutua responsabilidad de las partes en las violaciones. No fue fácil que en el ámbito gubernamental se aceptara el vínculo institucional con los escuadrones de la muerte. Y parece que igual suerte correrá este tema fundamental en el desarrollo de la negociación colombiana; aunque a diferencia de Centroamérica los gobiernos colombianos siempre se han desmarcado del apoyo directo a los escuadrones de la muerte, que en el país suramericano se les conoce con los eufemismos de grupos “paramilitares” o “las autodefensas”, otorgándoles el estatus de un tercer actor en el conflicto.

Con seguridad en cualquier futura negociación colombiana éste es y será un tema álgido y se espera que llegado el momento ocurra, como en El Salvador y Guatemala, la aceptación del gobierno y el ejército de los vínculos directos o indirectos con los paramilitares y desarrolle medidas efectivas para el desmonte y desarme de estos grupos ilegales.⁶⁵ Para las FARC-EP

⁶⁴ Varios autores, *Se prenden...*

⁶⁵ Desde la posesión de Álvaro Uribe, en agosto de 2002, la prioridad de su gobierno fue el acercamiento político a los grupos paramilitares, en parte para desmarcarse de la primacía que otorgó el gobierno de Andrés Pastrana a las negociaciones de paz con las FARC-EP; pero en particular como “un desafío a las FARC, y menos un camino hacia una paz sostenida”. Francisco Leal Buitrago, “La seguridad durante el primer año de gobierno de Álvaro Uribe”, en *Análisis Político*, núm. 50, enero-abril de 2004, p. 94. Además, Uribe presentó al Congreso una serie de leyes y reformas constitucionales favorables a la desmovilización paramilitar sin tomar en cuenta las graves implicaciones de estos grupos armados con la violación de los derechos humanos y su vinculación directa con el narcotráfico; siendo muy cuestionado el Proyecto de Ley

esa es la única salida posible y no, como hasta hoy pretende un sector amplio de los partidos tradicionales, que se les trate con un estatus de beligerantes políticos.

Es importante resaltar que en el caso colombiano, como en Centroamérica, las cifras de violencia indican que en realidad el problema más grande del país no son los enfrentamientos entre los actores armados, más bien, como los indicadores señalan, el mayor generador de víctimas violentas es la difícil condición social de la mayoría de la población.⁶⁶ O sea, la descomposición social de amplios sectores debida a la falta de satisfacción integral de los Derechos Humanos consignados en la Convención de Ginebra.

Así, de los casi 30 000 asesinatos anuales que en promedio ocurrieron en Colombia durante la última década, el número más grande de víctimas no fue causado por el enfrentamiento entre las fuerzas armadas del Estado y las fuerzas insurgentes, sino que fue producto de la delincuencia común y de la violencia generada por la pobreza extrema.⁶⁷ Algo que podríamos

Estatutaria núm. 18-03, conocido como de la Alternatividad penal, mediante la cual se adoptaba un estatuto nacional para enfrentar el terrorismo; el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional el 30 de agosto de 2004. En <http://www.rebelion.org/hemeroteca/plancolombia/arregi250202.htm> (fecha de consulta: 25 de junio, 2012).

⁶⁶ Uno de los más importantes investigadores sobre la violencia colombiana afirma que: "Con una tasa de muertes violentas que se aproxima en adelante a 80 por cada 100.000 habitantes, [Colombia] se clasifica a la cabeza de todos los países, con excepción de aquellos que conocen un estado de guerra abierta". Daniel Pécaut, "Presente, pasado y futuro de la violencia", en *Análisis Político*, núm. 30, enero-abril de 1997, p. 1. Para ampliar el estudio de la relación estrecha entre pobreza y violencia véase Pedro Vuskovic, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, CEIICH-UNAM, 1993.

⁶⁷ Según datos de la Dirección Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección Central de Policía Judicial (DJIN): el número total de homicidios en el plano nacional entre 1996-2002 fue de 156 157 personas asesinadas; para un promedio anual de 26 097 homicidios, lo que corresponde a 63 homicidios por cada 100 000 habitantes. Dirección Nacional de Planeación, *Boletín cifras de violencia 1996-2002*, vol. 0, núm. 1, Bogotá, DNP/Dirección Nacional de Justicia, 2003. Después de la aplicación del Plan Colombia se muestra una reducción en el promedio anual de homicidios; explicable, en el caso de los crímenes políticos, por sustracción de materia por el exterminio masivo de líderes políticos y sindicales por varias décadas. Véase Dirección de Justicia y Seguridad-

denominar: violencia no ideológica, en la que los agentes delictivos, casi siempre desempleados crónicos y/o con adicción a las drogas, actúan en su mayoría de manera individual y reiterada, motivados por conseguir la subsistencia diaria o de satisfacer su adicción.

En resumen, la causa principal de la violencia no estaría, tanto en el conflicto político sino más bien en el conflicto social; pues como afirma Daniel Pécaut: “la llamada violencia desorganizada es, recordémoslo, la más mortífera, y un eventual acuerdo político no la terminaría”.⁶⁸ De ahí que un diagnóstico errado de esta realidad violenta pueda conducir a que se trate de curar los síntomas equivocados. Por ello se puede asegurar que muy lejos de lo ocurrido en El Salvador, donde: “Los principales temas de la problemática económico-social del país fueron dejados fuera de la mesa de negociaciones, de común acuerdo por las dos partes”, en Colombia hay la necesidad imperiosa de no esquivar estos graves problemas sociales para encontrar una salida política real y una paz duradera.⁶⁹

Desmovilización guerrillera

El caso de Guatemala, con las negociaciones entre la URNG, y el de Colombia, con la desmovilización del M-19, sirven para ilustrar cómo una guerrilla muy diezmada en lo militar y lo político no tiene más alternativa que buscar una desmovilización digna. Su entrega de armas fue un acto de realidad política, pues consideraron con acierto que su levantamiento en armas no era sostenible. En el caso colombiano, la coyuntura permitió que el M-19 tuviera un efímero y relativo triunfo en sus pri-

Dirección de Evaluación a Políticas Públicas, *Boletín de resultados de la Seguridad Democrática. Resultados 2007*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2007.

⁶⁸ Pécaut, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁹ Córdova, *op. cit.*, p. 115.

meras elecciones, más modesto que el logro electoral del FMLN, para después de pocos años llegar casi a desaparecer de la escena política colombiana.⁷⁰

Diferente es la posición de las FARC, que sin haber logrado un equilibrio estratégico con las fuerzas armadas oficiales; sí ha desarrollado su capacidad insurgente hasta el grado que, a corto o siquiera mediano plazo, es muy improbable su derrota militar. Esta situación plantea el interrogante sobre cuál será el costo en vidas humanas y en la infraestructura de mantenerse la escalada de confrontación en los niveles de la última década.

Así la vía de la negociación parece el único camino para un país que, como Colombia, atraviesa por una profunda crisis económica. El aumento preocupante de la deuda externa y el pago de intereses, más los recursos sociales que deben utilizarse para la guerra, hace insostenible mantener un conflicto como el actual por muchos años. Así, los acuerdos con la posterior desmovilización de los movimientos armados colombianos —M-19, EPL, PRT y el Quintín Lame—, no pueden seguir siendo utilizados como referentes válidos para las negociaciones con un movimiento de características tan distintas y en condiciones militares y políticas tan diferentes como las FARC-EP.⁷¹

⁷⁰ En 1990 se realizaron tres contiendas electorales: una el 11 de marzo, para senado, cámara, asambleas departamentales, concejos municipales y alcaldías, con los siguientes resultados globales: liberales 4 559 157, 59.22%; conservadores 2 541 461, 33.01%; otros 7.77%. El 27 de mayo en las elecciones para presidente los resultados fueron: liberal César Gaviria 2 891 808, 47.24%; conservador independiente Álvaro Gómez 1 433 913, 23.70%; M-19 Antonio Navarro Wolff 755 374, 12.43%, y el conservador oficialista Rodrigo Lloreda 735 374, 12.15%. En la otra, los resultados para la conformación de una Asamblea Constituyente, el 9 de diciembre, fueron los siguientes: M-19 992 613, 19 curules; conservadores 977 464, 20 curules; liberales 972 457, 25 curules; evangelistas, 2 curules; Unión Patriótica, 2 curules y representantes indígenas, 2 curules. Y la tercera, en octubre de 1991, cuando se eligió el primer senado bajo las premisas de la nueva Constitución, con los resultados siguientes: el M-19 obtuvo 454 467, 9 curules; frente a los 2 349.033, 58 curules de los liberales y 1 393 801, 27 curules de los conservadores, Bogotá, Boletines de oficiales de Registraduría Nacional del Estado Civil, 1990 y 1991.

⁷¹ El modelo de Acuerdo de Paz firmado por el M-19 y otras agrupaciones desmovilizadas en 1991 se basó en la aceptación de estas guerrillas de “la legalidad imperante”; mientras que para las FARC-EP: “una negociación de paz no puede desconocer

Desmilitarización

Toda participación en la vida política debe estar exenta de la presión militar y contar con igualdad de condiciones para todos los grupos políticos. Esta es materia pendiente en Colombia, en la medida que existe una gran brecha social y la posición cautiva del país, favorecida por el Plan Colombia, y los intereses de la política exterior de Estados Unidos. Aunque comparado con los países centroamericanos, la sociedad colombiana no ha sido tan militarizada; sin embargo esta situación se modificó de manera rápida y radical con el establecimiento del Plan Colombia.⁷²

Es contradictorio que bajo un gobierno elegido para construir caminos de paz, como el de Andrés Pastrana, se haya puesto en marcha el Plan Colombia, un plan militar supuestamente destinado a combatir el narcotráfico atribuido a la guerrilla, cargado de iniciativas militaristas para toda la zona andina y el istmo centroamericano. Paralelo al inicio de las negociaciones de paz con las FARC-EP, el gobierno amplió el pie de fuerza del Ejército, entre agosto de 1998 y diciembre de 2002,

de 22 000 soldados profesionales hasta 55 000 soldados que se sumaron a los más de 100 000 soldados regulares. Se crearon nuevas fuerzas llamadas de elite; se introdujeron técnicas militares de última generación con abundante material de navegación y espionaje aéreo con sensores infrarrojos y térmicos; bases militares que se extendieron hasta los países limítrofes; todos orientados por Estados Unidos con un notable aumento de sus asesores militares sobre el terreno.⁷³

este [el] poder regional que han ganado a lo largo de los años ni dejar de ofrecer los medios de consolidar las frágiles economías campesinas propias de las zonas de colonización". Citas en García, *op. cit.*, p. 54.

⁷² Bejarano, *op. cit.*, p. 201 y Rangel, *Guerra en el fin...*, p. 429.

⁷³ Ion Arregui y Mario Calixto, "La paz nunca tuvo sitio en Colombia", en *Rebelión digital*, Madrid. En <http://www.rebelion.org/hemeroteca/plancolombia/arregi250202.htm> (fecha de consulta: 26 de marzo, 2002).

Sin duda el rompimiento de las negociaciones de paz con las FARC-EP, el 20 de febrero de 2002, por parte del gobierno, respondía a la utilización táctica de los procesos de paz para “desarmar” tácticamente al enemigo y, por sorpresa, lanzar una ofensiva aniquiladora. Así, desde esa fecha y en el mediano plazo, la posibilidad de una solución política negociada del conflicto colombiano se alejó. En consecuencia se asiste desde entonces a un escalonamiento de la confrontación armada y a una mayor militarización del país.

El Gobierno Nacional, apoyado en la Ley 684 de defensa y seguridad nacional, promulgada en agosto de 2001, decretó 19 teatros de guerra y operaciones militares, donde la principal autoridad en los municipios determinados sería el comandante militar.⁷⁴ El cual estará por encima del poder civil. En estos “teatros” no existirán libertades democráticas y el único poder será el de los militares. Sin olvidar que también estaba en proceso de aprobación el “estatuto antiterrorista”, presionado desde Washington, que penaliza la lucha social y toda oposición al sistema.⁷⁵ De este modo toda lucha social y reivindicativa será considerada terrorista.

⁷⁴ Dicha Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional con la Sentencia C-251, de abril de 2002; en razón de vulnerar o desconocer varios preceptos constitucionales, entre otros, por “la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones”. Véase esta decisión en <http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/Jurisprudencia%20T%20IV%201.pdf>.

⁷⁵ El Acto Legislativo 02 de 2003 (diciembre 18), más conocido como estatuto antiterrorista, modifica algunos artículos de la Constitución para autorizar a los organismos de seguridad del Estado y a las fuerzas militares la interceptación de telecomunicaciones, allanamientos y detenciones sin orden judicial, registro o censo domiciliario y la creación de unidades de Policía Judicial con participación de miembros de la Fuerza Pública. Véase *Diario Oficial*, Acto legislativo 02 de 2003, Bogotá, 18 de diciembre, 2003. En mayo de 2004 el estatuto fue aprobado en la primera vuelta en el senado. En http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2003_html.

CAPÍTULO III. ESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA

Un análisis esquemático y cronológico de la situación económica y social de Colombia, con la división en dos épocas del país: una anterior y otra actual, proporciona elementos de interpretación histórica que sirven como fundamento para la preparación de estrategias de paz que tomen en cuenta las causas crónicas del conflicto colombiano.

Se entiende por *país anterior* a un largo periodo, que abarca desde la independencia española, en 1810, hasta 1957, con la implantación del Frente Nacional, el *país actual* cubre en este estudio el lapso comprendido desde 1958 hasta el 2006. Por supuesto habría que pensar en un *país futuro y posible* entendido como un tiempo hipotético posterior a la firma de acuerdos definitivos de paz entre todos los actores del conflicto colombiano.¹

La marcada coincidencia en el diagnóstico de la situación social y económica de Colombia, tanto en el *país anterior* como en el *país actual*, permite reconocer el grado crónico de desigualdad entre sus ciudadanos, la manifiesta exclusión de amplios sectores sociales y, a un mismo tiempo causa y consecuencia

¹ Esta división es arbitraria y sólo considera el interés metodológico que posibilita la exposición del tema de una manera didáctica.

de los anteriores, el producto de un modelo riguroso de acumulación económica. Tanto en el *país anterior* como en el *país actual*, el conflicto y la guerra prevalecen entre esporádicos acuerdos de paz y el cese de hostilidades producto de la derrota militar o agotamiento de algunos de los bandos, con una característica predominante: los acuerdos fueron de conveniencia política efímera, sin mayores preocupaciones estructurales.

Pasada la euforia de los acuerdos de paz la situación de la mayoría de la población seguía como antes. O peor todavía, la esperanza de un cambio que llegara a las raíces del conflicto se aplazaba hasta que nuevas fuerzas canalizaran el descontento reinante y reiniciaran la insurgencia: “cada guerra ha generado en su interior las razones de las siguientes”.² Sucedió lo mismo pero con otros protagonistas, con la paz firmada entre Simón Bolívar y el pacificador Morillo en 1820; con la paz ofrecida por el general Tomás Cipriano de Mosquera a Braulio Heno para no derrocar, en 1860, al presidente Mariano Ospina Rodríguez; con la paz entre el general de los liberales Santos Acosta y el jefe de los ejércitos conservadores Marceliano Vélez, en 1876; con el armisticio de la Guerra de los Mil Días, en 1902; con los acuerdos de Benidorm (1956) y Sitges (1957), para establecer las bases del Frente Nacional; y con los acuerdos firmados por algunas fuerzas insurgentes y los gobiernos del bipartidismo en las décadas finales del siglo xx.³

El *país futuro o posible* será aquél con un diagnóstico opuesto en su totalidad a los anteriores, donde la paz nacida de los acuerdos vaya hasta las causas profundas del grave conflicto social. Sólo la modificación de una realidad excluyente sin derechos ciudadanos, por una nueva de igualdad, participación

² Andrés Restrepo, “De guerras y paces en la historia de Colombia. De Benkos Biohó a Rafael Uribe Uribe: una larga tradición de acuerdos de paz”, en Medófilo Medina y Efraín Sánchez, *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003, p. 24.

³ *Ibid.*, p. 25.

y redistribución equitativa limará las asperezas que impiden hasta hoy la convivencia pacífica entre los colombianos.

Una descripción socio-económica facilitará el entendimiento de semejanzas y diferencias entre los “países” cronológicos estudiados a continuación.

EL PAÍS ANTERIOR (1810-1957)

El eufemismo: el “viejo país”, utilizado con reiteración en las campañas políticas colombianas, representa para el imaginario popular estructuras permanentes de dominación por parte de una élite social hegemónica que no ha cambiado desde la época poscolonial del siglo XIX y que, además, ha detentado de forma exclusiva todos los beneficios económicos que proporcionan los grandes recursos de la nación.⁴ Merece atención

⁴ Como anota el economista Salomón Kalmanovitz, al Estado colombiano lo constituyen “elementos patrimoniales de la república oligárquica —en particular un esqueleto constitucional de 100 años de establecido y que se inspira en una filosofía escolástica y de tutelaje católico sobre el comportamiento individual, y también un férreo centralismo— que se manifiesta en el poder desplegado por un número limitado de familias de linaje en los niveles regionales y en los centrales y en un acceso especial a las altas posiciones del Estado central y de sus mayores empresas”. Salomón Kalmanovitz, “Los gremios industriales ante la crisis”, en Francisco Leal Buitrago *et al.* [eds.], *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1991, p. 194. También Francisco Thoumi es categórico al respecto: “Históricamente el Estado colombiano ha sido controlado por una élite, por lo que sus acciones no se han percibido por la mayoría de las gentes como medidas que buscan maximizar algún concepto de bienestar social”. Francisco Thoumi, “Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo”, en Francisco Leal Buitrago *et al.* [eds.], *Al filo del caos...*, p. 127. Respecto a las élites de poder, desde una perspectiva latinoamericana, el profesor Guillermo Guajardo Soto, apegado a las ideas de Enzo Faletto y François Bourricaud, recuerda que: “En América Latina, la caracterización del término élite denominó primeramente a las oligarquías y a los grupos que por tradición detenían el poder, pero no se hacía referencia a cualquier tipo de oligarquía, sino a la oligarquía terrateniente caracterizada por el patrimonialismo, que le permita tener el control en las áreas rurales y crear clientelas en el medio urbano, siendo uno de los modos particulares de relación político social en los países donde adquirirán gran importancia las conexiones familiares”. Guillermo Guajardo Soto, *Ni éxito ni fracaso. Ideas,*

especial la forma como se estableció la propiedad privada en extensas áreas rurales, la concentración extrema en pocos propietarios y su posterior significado en los persistentes conflictos sociales entre colonos, campesinos sin tierra y propietarios.

Un cambio de élite

Tras la liberación de España, las luchas entre las facciones criollas triunfantes no permitieron que llegase la paz social. Por el contrario la división interna facilitó una cruenta embestida de la Corona española hasta implantar el régimen de terror que reconquistó parte importante de las colonias entre 1816 y 1819. Con la declaración de Guerra Permanente y la implantación del Consejo de Purificación y la Junta de Secuestros, dirigidos por Pablo Morillo y Juan Sámano, los españoles ejecutaron a importantes líderes granadinos, descabezando la insurgencia popular en amplias zonas de las Provincias Unidas de la Nueva Granada.⁵

En la batalla de Boyacá, en 1819, y gracias al genio militar y político de Simón Bolívar, los criollos retomaron de nuevo el camino de la independencia logrando la expulsión definitiva de los ibéricos con las batallas de Junín y Ayacucho en 1824. Aunque se había conformado la ilusión bolivariana de una Gran Colombia, su existencia fue marcada por las constantes diferencias entre caudillos regionales y, en parte, por la debilidad federal.⁶ Alcanzado el objetivo inmediato de autogobierno ame-

recursos y actores en las políticas económicas latinoamericanas del siglo XX, México, CCYDEL-CEIICH-Posgrado de Estudios Latinoamericanos-UNAM/Plaza y Valdés, 2005, p. 27.

⁵ Javier Ocampo López, "El proceso político, militar y social de la Independencia", en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo II*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1978, p. 113.

⁶ La República de Colombia, más conocida como la "Gran Colombia" (1819-1830), estaba formada por los territorios del antiguo Virreinato de la Nueva Granada, con su Capitanía General de Venezuela y la Presidencia de Quito. Panamá se adhirió a la unión en 1821.

ricano se produjeron graves conspiraciones, como las de Páez contra Santander y de éste contra Bolívar, que llevaron al fracaso del Congreso Anfictiónico, en 1826, y la desmembración de la Gran Colombia en tres países, en 1830: Ecuador, Colombia y Venezuela. Mientras Panamá siguió como parte de Colombia hasta 1903. En 1831, un año después de la muerte de un Simón Bolívar camino al exilio y con la disolución de la Gran Colombia, el territorio central de la misma se convirtió en el Estado de la Nueva Granada (1832-1858).

Las guerras separatistas y el protagonismo de los líderes regionales obligaron a cambios que afectaron no sólo los límites territoriales sino la forma misma de Estado; así entre 1858 y 1863, el Estado se denominó Confederación Granadina, y dos años después de la insurrección del general Tomás Cipriano de Mosquera contra el poder central de Bogotá, en 1861, los triunfadores impusieron la nueva Constitución de Rionegro y proclamaron los Estados Unidos de Colombia (1863-1886).⁷ Con el advenimiento al poder de Rafael Núñez en 1886 y una nueva Constitución, el país dejó el federalismo y asumió un régimen centralista con el nombre de República de Colombia.⁸ Todavía sin suficiente capacidad de organización partidista los criollos se dividieron en dos bandos: uno, *los radicales*, en torno a las ideas liberales y la propuesta federalista de Francisco de Paula Santander. Y otro, *los regeneradores*, de ideas conservadoras, que apoyaron la dictadura y el establecimiento de un régimen centralista, guiado por las ideas de Simón Bolívar.

No obstante estas diferencias ideológicas, que resultaron importantes, no constituyeron la razón principal de los com-

⁷ Como síntoma de la inestabilidad de la época se cuentan las 42 constituciones estaduales promulgadas entre 1863-1885 bajo el amparo de la Constitución Federal de Rionegro. Véase Fernando Gaitán y Malcolm Deas, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fondo Nacional de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1995, p. 199.

⁸ La Constitución de 1886 estuvo vigente hasta el año 1991. La nueva constitución conservó el centralismo.

bates. La causa central de estas confrontaciones fue el conflicto de intereses entre los modelos de explotación, proteccionismo o libre cambio, y el tipo de Estado que cada tendencia propugnaba, centralista o federalista. Pero, en esencia, fueron las discrepancias irreconciliables entre los propietarios de la tierra, sin distingo ideológico, quienes de manera sectaria se aliaron a cualesquiera de estos grupos y utilizaron como soldadesca a la inmensa pobrecía que controlaban, lo que ocasionó que desde la Guerra de Independencia en 1810 hasta el fin de la Guerra de los Mil Días en 1902 ocurrieran nueve guerras civiles de carácter nacional.⁹

De este modo, la gesta de independencia, muy a pesar del cambio absoluto del protagonismo español, mantuvo indemne el orden de dominación, ahora usufructuado por la nueva élite criolla, con las mismas estructuras de concentración de la propiedad del incipiente comercio y de las zonas de explotación agraria. No fue entonces una revolución, en sentido estricto, sino un cambio de élite que conservó intacto, en buena parte el régimen económico y jurídico de los colonialistas.¹⁰ Hubo sin duda un cambio de ricos, pero los pobres siguieron siendo los mismos.¹¹

⁹ Deas señala que durante el siglo XIX hubo en el territorio de lo que hoy es Colombia más de 50 conflictos locales violentos. En cuanto a guerras civiles de alcance más o menos nacional indica las de "1830-1831, 1839-1842, 1851, 1854, 1860-1862, 1876-1877, 1885, 1895 y 1899-1902". Malcolm Deas, *Intercambios violentos*, Bogotá, Taurus, 1999, p. 20.

¹⁰ Álvaro Tirado Mejía, "El Estado y la política en el siglo XIX", en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo II*, Bogotá, Procultura e Instituto Colombiano de Cultura, 1978, p. 329.

¹¹ Un símil interesante se da entre lo ocurrido en la Colombia poscolonial y en la descolonización africana, un siglo y medio después; según lo describen S. N. Eisenstadt y S. Rokkan, donde hubo como elemento común: "fuerzas de intereses en no desmantelar el aparato estatal heredero. Ya que el control sobre el centro del territorio colonial y sus recursos era el principal trofeo de la preindependencia política, existían pocos deseos de abandonarlo. Por el contrario, el principal objetivo de las élites herederas, después de la independencia, era precisamente la expansión y consolidación de la autoridad estatal". Citado por Pedro Agustín Díaz Arenas, *Estado y Tercer Mundo. El constitucionalismo*, Bogotá, Temis, 1980, p. 102.

La reorganización del poder

El sistema poscolonial se organizó por vías paralelas. Una colonial que se apoyó en la economía manufacturera y otra neocolonial que fundamentó sus pautas de desarrollo en el libre comercio. La gran divergencia entre las regiones fue evidente ante el nivel desigual del desarrollo alcanzado. En la medianía del siglo XIX ya se notaba el avance incipiente de los que serían los renglones más importantes de la explotación agrícola del país. La región central de media montaña, lo que hoy sería Antioquia, el viejo Caldas y Cundinamarca, se caracterizó por la producción cafetalera y la propiedad en minifundios. Al tiempo que franjas costeras del Atlántico y Bolívar, junto al Valle del Cauca y Cauca, por sus adecuadas condiciones climáticas y de suelos, tuvieron un tipo de producción agrícola intensiva, con grandes latifundios, de caña de azúcar y algodón.¹²

Entre tanto, la esclavitud fue abolida por José Hilario López el 21 de mayo de 1851, cuando ya era mal negocio sostenerla, fuera por el encarecimiento de los precios del tráfico de negros y como por la fuerte presión inglesa contra la esclavitud; aunque la población indígena, negra, mestiza y de campesinos criollos mantuvieron intactas sus relaciones de servidumbre hasta bien entrado el siglo XX.¹³

¹² Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995, p. 31.

¹³ En su tesis "Las ideas socialistas en Colombia", con la que obtuvo el título de abogado en 1924, el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán refleja la situación rural imperante en la época: "El dueño territorial —lo que no pasa con el patrón industrial— conserva en sus relaciones con los labriegos, un método feudal, absolutamente feudal. Cualesquiera de los colombianos sabe la manera inicua como al trabajador de los campos se le trata. A él no se le considera como humano, es el siervo en la más dolorosa acepción. El propietario manda sobre el labriego, sobre su mujer, sobre sus hijos, en forma absoluta, y nada le está vedado". Alberto Figueredo Salcedo [comp.], *Documentos para una biografía*, Bogotá, Imprenta Municipal, 1949, p. 350.

La lucha por la integración territorial

Otro factor a tener en cuenta durante el siglo XIX, fue la dificultad de integración entre las regiones más pobladas de Colombia. La incomunicación terrestre y marítima entre las zonas más habitadas del país era casi total.¹⁴ La vía más importante, desde los tiempos precolombinos, el río Magdalena que nace en las montañas del sur del país y desemboca en el mar Caribe, partía al país en dos. Por ello, los primeros proyectos de desarrollo tuvieron como objetivos prioritarios: la intensificación de los vapores por los ríos Magdalena, Cauca, Lebrija y Atrato (desde 1850) y la construcción de la infraestructura vial que saliera desde las regiones de mayor densidad poblacional hasta las riberas del río Magdalena.

También, y gracias a la transformación de las trochas y senderos, usados por indígenas y colonos, en caminos más anchos, el transporte de carga en mula y caballo alivió el aislamiento de vastas regiones e intensificó de forma apreciable el comercio. Entre los caminos de herradura más importantes del siglo XIX se encontraban el camino de Bogotá al puerto fluvial de Honda; la vía Bogotá-Tunja-Socorro; el camino de Medellín a Manizales; el camino del Quindío y la ruta Cali-Popayán-Pasto. Ayudó también la implantación, en 1865, de un sistema de telégrafos que superó de manera rápida el aislamiento de la capital con los enclaves urbanos más importantes del país. Las ramificaciones de caminos que desembocaban en el río Magdalena hicieron de Barranquilla, en 1871, el principal puerto marítimo del país.¹⁵

Pero la precariedad de las comunicaciones sólo sería superada en parte con la introducción de líneas férreas ligadas a

¹⁴ Jorge Orlando Melo, "La evolución económica de Colombia, 1830-1900", en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo II*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1978, p. 151.

¹⁵ Jorge Orlando Melo, "Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)", en José Antonio Ocampo [comp.], *Historia Económica de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Familiar/Presidencia de la República, 1996, p. 85.

la mejora de las carreteras que las unían a los puertos fluviales más importantes, en las regiones de mayor producción agropecuaria, y con salida al mar. Como en todo el continente, la necesidad de fomento a las exportaciones de algodón, cacao, café, tabaco y productos manufacturados y la insuficiencia de recursos propios exigieron la pronta presencia de capitales extranjeros para que hicieran inversiones en diferentes líneas ferroviarias.

*Fuerza colonizadora
y lucha jurídica por la propiedad*

Paralelo a las principales vías ferroviarias se crearon asentamientos de colonos que ampliaron la frontera agrícola, con la fundación de poblados en zonas de climas inhóspitos, con la producción a escala menor de productos agrícolas básicos y, de preferencia, lejos de la acción de cualquier forma de Estado. Se presentó así un tipo de colonización forzada, causa principal del futuro mapa de violencia del país, en la que la frontera agrícola se fue corriendo en la medida que los títulos de propiedad de la “aristocracia” de la tierra se hacían presentes con la extrema violencia ejercida por autoridades serviles.

De este modo un contingente muy grande de campesinos siguió sin posibilidades de adquirir un pedazo de tierra para su supervivencia debido a “la existencia de formas de concentración de la propiedad rural que hacían difícil la adquisición de una parcela en las áreas ya pobladas”.¹⁶ El roce más frecuente se dio entre los impulsores de una colonización familiar de subsistencia y otra de carácter latifundiarario con fines ganaderos y de productos de exportación. En especial en las tierras baldías, de propiedad estatal, hacia las vertientes de los ríos más importantes del país, el Magdalena y el Cauca, y los valles entre las ramificaciones de los Andes colombianos.

¹⁶ Melo, “Las vicisitudes del...”, p. 91.

A mediados del siglo XIX, la propiedad de la tierra titulada a particulares apenas llegaba a 20% del territorio colombiano. El resto del país era considerado como de terrenos públicos, baldíos o de propiedad comunitaria de los indígenas. Conscientes del clima agitado de campesinos sin tierra, resaca de todas las confrontaciones armadas, los gobiernos de turno se propusieron facilitar la adquisición o donación de tierras baldías a los colombianos pobres. Sin embargo, muy a pesar de la promulgación de leyes que otorgaban reconocimiento legal a los colonos e impedían la adjudicación por terceros de las áreas colonizadas, los planes oficiales se concentraron en promover la migración de europeos y la entrega de tierras baldías a quienes poseían “bonos territoriales”.¹⁷ Lo especial con dichos bonos es que, en su mayoría, fueron adquiridos de forma gratuita por acreedores, políticos o militares, a cambio de sus “valiosos servicios” prestados a la nación. Además, la reaparición inusitada de títulos de propiedad coloniales sobre zonas extensas recién colonizadas y la entrega de títulos de propiedad con concesiones territoriales sobre áreas de segura y próxima colonización a élites urbanas no familiarizadas con lo rural, agudizaron el conflicto social.¹⁸

¹⁷ La invitación masiva a los europeos se frustró, a pesar de abrirse una oficina de promoción en París, en especial por las difíciles condiciones climáticas y de salubridad de las regiones ofrecidas. Un ejemplo fue la suerte adversa de un pequeño grupo de franceses instalado en la costa Caribe que fue diezmado por las enfermedades y la imposibilidad de mercaderar su escasa producción. Salvo la llegada accidental, a finales del siglo XIX de un contingente de libaneses y sirios que se dirigían como emigrantes hacia Argentina, Brasil y Chile, quienes pudieron acomodarse en una tierra similar en clima y naturaleza a la suya en la costa Caribe. Véase Palacios, *op. cit.*, p. 80. Estos “turcos”, llamados así, de forma equívoca, en razón a que su documentación fue expedida por las autoridades otomanas que ocuparon sus territorios hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, fueron quienes en poco tiempo sentaron las bases de prósperos grupos comerciales y ganaderos. Desde la segunda generación, el acceso a la educación y su capacidad económica, llevó a un grupo de “hijos de árabes” a participar en forma activa en la política regional y nacional con relativo éxito. Pero en general, a diferencia de otros países del continente, la presencia de inmigrantes ha sido de carácter reducido en la historia colombiana.

¹⁸ Ejemplo de esta situación fue la Concesión Barco, otorgada el 16 de octubre de 1905 al general Virgilio Barco Martínez, antiguo prefecto de la provincia de Cúcuta,

A la realidad de violencia física contra los colonos se agregó la violencia jurídica. La calidad de estos propietarios, militares y políticos, y la gran extensión de sus “adquisiciones” fueron la causa principal de la conformación de una clase especuladora del suelo que se consolidaría con el paso del tiempo, con el uso reiterado de la violencia.¹⁹ Las dificultades culturales y económicas expusieron a los colonos frente a bandas de abogadillos y agrimensores que encontraron una mina de enriquecimiento rápido con estas labores.

El deficiente mapeo y los linderos inciertos completaron el marco de explotación sobre los colonos, pues hicieron todavía más evidente las debilidades legales de sus exigencias. De

por su amigo el presidente general Rafael Reyes, por la que se delegaba derechos al general Barco Martínez “para usufructuar fuentes de petróleo en cerca de 200 mil hectáreas baldías ubicadas en la región del Catatumbo, a pocos kilómetros de la frontera con Venezuela. El plazo de la concesión era de 50 años y el Estado percibiría 15% de las utilidades líquidas. El beneficiario quedaba exento de impuestos [...] ECOPETROL (empresa estatal) pasó a manejar unos campos que entraban en barrena inexorablemente, luego de que las compañías foráneas, en un lapso de 50 años, extrajeron más de 256 millones de barriles de petróleo, distribuidos de la siguiente manera: 88.25% para la Colpet, 8.25% para Colombia y 3.5% para la familia Barco. Este último porcentaje, consignado en Nueva York, arrojaba una renta líquida de más de 52 mil dólares mensuales”. En Felipe Escobar, “La concesión Barco: una oprobiosa entrega de la que no habla el llerismo”, en *Tribuna Roja*, núm. 42, Bogotá, marzo de 1982. Su hijo, del mismo nombre, Virgilio Barco Vargas, fue presidente de Colombia entre 1986 y 1990. Su nieta, Carolina Barco, fue ministra de Relaciones Exteriores del presidente Álvaro Uribe.

¹⁹ Según Catherine Legrand, citada por Jorge Orlando Melo, “entre 1827 y 1936 se concedieron tierras baldías por 3.2 millones de hectáreas. Tan sólo unas 400 000 fueron entregadas antes de 1869, de las cuales dos concesionarios recibieron en total más de 150 000. El periodo estuvo marcado por concesiones en Antioquia y Caldas (muchas de ellas a poblaciones), en las vertientes orientales de Cundinamarca y en el Tolima. Durante el resto del siglo (1872-1899) se entregaron 1 500 000 hectáreas, aproximadamente, buena parte de las cuales fueron otorgadas a empresarios de la quina y a especuladores ferroviarios”. Se hicieron además concesiones en los Llanos, Bolívar, Magdalena y Tolima, pero en esta época casi todas las áreas de vertientes fueron escenario de procesos de colonización o especulación con baldíos. De acuerdo con la misma autora, “de los casi dos millones de hectáreas entregadas en el siglo XIX, una cuarta parte pudo haber ido a poblamientos en la zona antioqueña. Estas 250 000 hectáreas habrían generado, si se hubieran distribuido según las normas legales (32 hectáreas por cultivador), unos 7 700 pequeños propietarios”. Melo, “Las vicisitudes del...”, p. 95.

esta manera, un porcentaje pequeño de colonos consiguió títulos de propiedad, mientras la mayoría de ellos debió quedarse como arrendatario o agregado de sus propios usurpadores. Así, las grandes haciendas ganaderas y de producción azucarera se favorecieron con la concentración extrema de la tenencia de la tierra, pues les generó un excedente de mano de obra de “colonos” no propietarios y con dificultades para emprender una rápida colonización en otros lugares.

De esta manera la gesta colonizadora que empezó de manera individual desde mediados del siglo XIX, con la finalidad de ampliar la frontera agrícola para la subsistencia del núcleo familiar, fue aprovechada de forma inmediata por las élites económicas quienes desde las incipientes ciudades llegaron, como se dijo, con títulos de propiedad, tan legales como ilegítimos, para explotar la tierra con el trabajo de los propios colonos, que las habían valorizado con su faena, pero ahora en calidad de arrendatarios, agregados o aparceros. Además, el ingenio inescrupuloso de los comerciantes de la tierra originó también que ellos mismos promovieran la ocupación de tierras, en pequeñas áreas de su propiedad, de forma que el Estado, al reconocer el nuevo asentamiento, hiciera inversiones de infraestructura vial y de servicios de los que se aprovecharían al máximo.

El cambio de siglo

El siglo XX despegó con un significativo avance económico, luego de superar la cruenta Guerra Civil de los Mil Días, debido en parte a los ingresos del café, el comienzo del endeudamiento externo y la nula inversión en materia social. Las élites aumentaron sus ingresos de manera notoria estableciendo las bases del crecimiento desequilibrado del país. Con la modernización en las costumbres, el consumo suntuoso y el relativo aumento de las importaciones, se amplió la brecha entre campesinos y ciudadanos, aunque todo dentro del marco general

de provincianismo imitativo de la forma de vida que las élites habían visto en sus viajes a Europa o Estados Unidos.

En 1920, gran parte de la concentración de la tierra, en poder de terratenientes, se había hecho por usurpación de terrenos públicos. La frontera agrícola muy limitada aún a las zonas centrales ribereñas y los valles interandinos estaba en esencia bajo el dominio “de un número reducido de grandes propietarios, [mientras] la mayoría de la población de las áreas de colonización se instaló en pequeñas propiedades campesinas”.²⁰ Los procedimientos más frecuentes del delito de usurpación, al que las autoridades no perseguían por sumisas o corruptas, fueron, entre otras: la alteración de límites, compraventas forzosas y la falsa legación como herencia para crear tradición.

En consecuencia, el poder económico forzó a grandes contingentes de colonos a habitar pequeñas áreas donde era difícil, sino imposible, la producción a una escala mayor que la mera subsistencia. Salvo un pequeño excedente de maíz, papa, plátano y yuca, vendible en las ferias de las poblaciones recién fundadas, los colonos no tenían por sí mismos mayores posibilidades de mejorar sus precarias condiciones de vida. De ahí su rápida incorporación a las grandes haciendas de producción de tabaco, caña de azúcar, algodón y cacao, como asalariados. Mientras tanto el grupo de colonos que poseía pequeñas parcelas, cultivaba en menor proporción los mismos productos, en contratos irrisorios, donde los patronos proporcionaban las semillas e insumos a precios de usura.

Concentración legal y violenta de la tierra

El examen de los antecedentes del mapa de la explotación agrícola colombiana explican las maneras violentas, propias del tipo de relación injusta entre terratenientes y colonos. La

²⁰ Melo, *op. cit.*, p. 95.

concentración extrema de la propiedad de la tierra, junto a los métodos de adquisición de la tierra, casi siempre por usurpación de tierras públicas, más el cierre continuo de la frontera agrícola y el forzamiento a los colonos para trabajar como peones en condiciones precarias, producen de forma continua enfrentamientos violentos en todas las zonas rurales del país.

El gran propietario nunca tuvo escrúpulos para mantener la docilidad campesina, la explotación y el dominio de sus territorios con el empleo sistemático de la violencia. Ya fuera a través del uso privilegiado de las fuerzas policiales del Estado o con la conformación de bandas armadas de carácter privado. A la intimidación física de los colonos se sumó la usurpación de sus tierras por una fuerte presión jurídica amañada, por el no pago de los préstamos de usura. Estos personajes que, por lo general, vivían en los centros urbanos, sin conocer las penurias del campo, utilizaron su poder económico y la precaria educación de la mayoría de la población para usurparles, además de sus tierras, su representación política. Los propietarios o gamonales fueron a un tiempo voceros de los campesinos.

Así se creó una situación perversa, en la que los propietarios-políticos asumieron en las campañas políticas discursos, en apariencia contrarios a sus propios intereses, de tono progresista y a favor de los campesinos a los que sojuzgaban para olvidarlos luego en la legislatura.²¹ Se generó también, el círculo del “clientelismo”, por el cual el propietario-político ofrecía prebendas a su elector-colono-trabajador con recursos del Estado, puestos de trabajo, vivienda o posibilidades de educación para su familia, como si fueran de su propio peculio, cuando en realidad constituían derechos ciudadanos elementales.²²

²¹ En la historia política colombiana ha sido usual que los candidatos del bipartidismo utilicen en sus discursos, como propias, las banderas reivindicativas de tendencias que sin dificultad se podrían tildar de extrema izquierda.

²² Para conocer más en detalle el fenómeno del “clientelismo”, véase Francisco Leal Buitrago, “El sistema político del clientelismo”, en *Análisis Político*, núm. 8, Bogotá, Universidad Nacional, septiembre-diciembre de 1989. Además, algunas de sus recomen-

Por su parte, los colonos con tierra sufrían junto a sus familias grandes dificultades al adquirir créditos usurarios, el alto costo de los insumos agrícolas, la falta de vías de comunicación, las dificultades de mercadeo y los bajos precios de sus cosechas, impuestos por la competencia desleal del productor a escala mayor. En el mejor de los casos, algunos colonos lograban vender a bajos precios sus mejoras y tener una pequeña base económica para emprender otra colonización fuera de la frontera agrícola legal, en zonas más alejadas.²³ Pero para un número considerable de colonos, desposeídos, por no pagar las deudas, tenían como única opción recibir por parte del terrateniente los abusos de la fuerza física o jurídica.

Otro factor que no puede pasar desapercibido, en esta fase de concentración legal de la tierra por parte de una élite, fue el papel que desempeñó la Iglesia.²⁴ Por una tradición conservadora, que en grado mínimo persiste hasta hoy, las familias

daciones específicas sobre el tema: Steffen Walter Schmidt, *Political Clientelism in Colombia*, Washington, 1972 (tesis de doctorado, Faculty of Political Science-Columbia University); Malcolm Deas, "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia", en *Revista de Occidente*, núm. 127, Madrid, octubre de 1973; Néstor Miranda y Fernán González, "Clientelismo, 'Democracia' o Poder Popular", en *Controversia*, núms. 41-42, Bogotá, 1976; Rodrigo Losada Lora, *Clientelismo y elecciones*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1984, y Eduardo Díaz Uribe, *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Ancora Editores, 1986.

²³ Salomón Kalmanovitz, "El régimen agrario durante el siglo XIX", en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo II*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1978, p. 237.

²⁴ Tirado, *op. cit.*, p. 353. Un ejemplo de la influencia política del clero se aprecia en el siguiente fragmento del relato de jefe conservador José María Villareal: "Las cosas funcionaban, el ala civil estaba bien amarradita al púlpito, es decir a los curitas que defendían al partido, empezando por el obispo. En esos tiempos de la hegemonía conservadora el candidato del partido, en definitiva, era el aprobado por el arzobispo de Bogotá. La convención nacional proponía unos nombres pero el verdadero candidato lo elegía el arzobispo, quien mandaba las instrucciones a los obispos, estos a los curas párrocos y ellos a la gente que obedecía: de los votos conservadores en aquel tiempo, 80 o 90% eran campesinos que seguían al cura. La voz del cura ordenaba votar por fulano y no había que bregar más". Rocío Londoño y Medófilo Medina, "Eso también explica la muerte de Gaitán", en *Análisis Político*, núm. 38, Bogotá, Universidad Nacional, septiembre-diciembre de 1999, p. 72.

“aristocráticas” hicieron de sus hijos militares y curas. De esa manera consolidaron el poder del militar, un usurpador político; junto al poder divino que como ministro de la Iglesia poseía algún hermano o familiar cercano. De esa manera hicieron viable la fuerte alianza entre Iglesia y poder político engañando a miles de campesinos sin ninguna educación y libres de las malicias de los ciudadanos.²⁵

La consolidación del país cafetero

Un cambio sustancial en la posguerra de 1902 se dio con el incremento de la producción cafetalera. Lo que permitió al país ingresos adicionales, con la llegada a mercados internacionales de un producto que utilizaba un gran contingente de mano de obra. El café tuvo ventajas comparativas porque para su producción se requerían inversiones pequeñas de capital: se podía sembrar en terrenos empinados de bajo valor; además la desceceadora y utensilios para su laboreo estaban al alcance económico de los productores pequeños. Asimismo, como sombra de los cafetales, se podían sembrar alimentos básicos para la dieta campesina como plátanos, frijoles y maíz; situación que ayudó a mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de cientos de familias pobres.²⁶

La relación productiva más usual en la producción del grano de café fue del tipo parcelario, con explotaciones menores a

²⁵ Como bien anota Mario Arrubla: “La propiedad ha de parecer tanto más sagrada cuanto más dudosos en justicia resultan sus títulos, y los propietarios tanto más respetables cuando más oscuros sus orígenes. El campesinado, intimidado por el dominio secular de sus señores, es cuidadosamente adoctrinado en la virtud religiosa de la obediencia, con lo que la Iglesia Católica prolonga en pleno siglo XX su viejo carácter de brazo espiritual de la Conquista”. Mario Arrubla Yepes, “Síntesis de Historia Política Contemporánea”, en *Colombia Hoy*, Bogotá, Biblioteca Familiar/Presidencia de la República, 1991, p. 1.

²⁶ Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995, p. 76.

los 20 000 cafetos. Según Jesús Antonio Bejarano, uno de los mayores estudiosos del tema agrario en Colombia:

[...] entre 1906 y 1931 fueron concedidas en Antioquia y Caldas 216 817 hectáreas, de las cuales el 12% a colonos, el 47% a individuos en unidades de menos de mil hectáreas y el 41% en propiedades mayores. Aunque mínima, la proporción ocupada por pequeños productores, después de 1910, sirvió de sustento a la producción cafetera en las zonas de colonización.²⁷

Las áreas de mayor producción, casi 60% de la producción nacional, fueron las zonas templadas incrustadas en las cordilleras central y occidental, en los departamentos de Antioquia, Caldas y Valle del Cauca.

Otros factores importantes para la productividad cafetalera competitiva fueron la separación entre el proceso productivo y el de comercialización, lo que allanó un mayor control de los precios y el desarrollo de la red ferroviaria nacional que pasó de 593 kilómetros de línea férrea en 1898, a 1571 kilómetros en 1922, de los cuales casi 90% era utilizado por los caficultores.²⁸ Las ventajas de la producción cafetalera se manifes-

²⁷ Jesús Antonio Bejarano, "El despegue cafetero", en José Antonio Ocampo [comp.], *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Familiar/Presidencia de la República, 1996, p. 128.

²⁸ Aunque desde 1922, como lo señala el propio Bejarano, se modificaría la tendencia al "orientar la construcción de los ferrocarriles en orden a crear, en unos casos, y a facilitar, en otros, el comercio interno, el mercado nacional, con todo lo que ello significa para el desarrollo de la economía, promoviendo una red de tendencias centrípetas en vez de las centrífugas que habían predominado hasta entonces. Así, el desarrollo ferrocarrilero de los años veinte se orientó hacia la integración de la economía nacional y sólo de un modo secundario a completar las vías de comunicación dirigidas hacia el mercado mundial [...] Sin embargo, los ferrocarriles de las zonas cafeteras aumentaron durante este lapso en un 65% (sobre todo por la ampliación de los ferrocarriles de Antioquia, Girardot y Tolima, que de algún modo vinculaban zonas internas), mientras que los de las zonas céntricas se ampliaron en un 550%. Por otro lado, entre 1922 y 1934 la inversión en ferrocarriles del grupo de regiones cafeteras apenas se duplicó, mientras que las de las zonas céntricas se incrementó en más del 1 000%. En escasos doce años los ferrocarriles céntricos se habían igualado,

taron con celeridad con el avance regional, la posibilidad de ahorro y la conformación de un mercado estable. El clima político de gran parte de las regiones cafetaleras se estabilizó, entre otras razones, porque en su producción y comercialización intervenían miembros de las dos corrientes del bipartidismo; pero sobre todo, porque casi todos los habitantes percibían beneficios directos o indirectos del café.

La fase industrializadora

En forma paralela al desarrollo agrícola y al relativo ambiente libre de grandes confrontaciones armadas, en el primer cuarto del siglo XX el país entró en una fase que con optimismo se podría denominar como de industrialización. Durante este periodo se establecieron pequeñas plantas de refinación de hidrocarburos, una incipiente industria productora de químicos (como el ácido sulfúrico), empresas cementeras; pero, en especial, hubo un desarrollo considerable en la elaboración a escala mayor de productos que requerían la introducción de pequeña maquinaria como las industrias textil, cervecera y de chocolates.

Cabe señalar, como lo hace Jesús Antonio Bejarano, que “el origen del capital de los nuevos empresarios industriales estuvo en unos casos ligado a la propiedad de haciendas, en otros casos a actividades especulativas durante el extraordinario periodo de inflación de 1899-1902, pero fundamentalmente a la producción y comercio de café desarrollada después de 1870”.²⁹ No obstante, como los ingresos del café no eran suficientes, los diferentes gobiernos, desde comienzos del siglo hasta 1928, decidieron endeudar al país con empréstitos internacionales que, dada la limitada capacidad de pago de la na-

en kilómetros en uso, equipo rodante e inversión, con los ferrocarriles cafeteros desarrollados durante las cinco décadas anteriores”. *Ibid.*, p. 135.

²⁹ *Ibid.*, p. 134.

ción, no fueron excesivos. Sin embargo, la crisis económica mundial de 1929 afectó la deuda externa y sus intereses hasta extremos preocupantes.

En otro orden, y a pesar de la diversificación de la economía hacia áreas industriales, la estructura agraria siguió siendo dominante por varias décadas en el país. Excepto la región de Antioquia, en la que una serie de factores hicieron posible el desarrollo de Medellín; junto a la capital Bogotá y el puerto de Barranquilla, en el resto de Colombia no se dieron mejoras sustanciales en las condiciones de trabajo y habitación de sus habitantes. De forma silenciosa y lenta, pero efectiva, el auge tardío de la urbanización colombiana produjo un flujo de retornados que dejaron atrás las difíciles condiciones agrícolas para integrarse a las numerosas obras públicas, impulsadas por empréstitos de la banca estadounidense, como mano de obra asalariada o como artesanos independientes en el quehacer urbano.³⁰

La consecuencia inmediata del retorno o implantación masiva de campesinos en áreas urbanas se evidenció en la escasez de alimentos y la subida de precios. Un problema que exigía la modernización en el agro, con la introducción de maquinaria y de técnicas más modernas de producción, y el logro de mayor productividad por hectárea, fue encarado con una Ley de emergencia, que permitió la importación de alimentos básicos. La respuesta siguiente de la crisis fue la división entre propietarios de la tierra de baja producción y los que consideraban que el campo exigía una reconversión productiva dirigida a las exportaciones.

Esta movilidad social hacia las nacientes ciudades, en realidad pueblos agrandados, permitió la conformación de un séquito de comerciantes prósperos, quienes a pesar de acumular capitales y disponer del poder político regional nunca pu-

³⁰ Arrubla, *op. cit.*, p. 1.

dieron consolidarse como una nueva élite y siguieron en actitud servil a las órdenes de los patriarcas tradicionales.³¹

El sector productivo en las zonas de producción petrolera, bananera y minera se organizó en torno a grupos anarquistas y socialistas que exigieron reivindicaciones básicas como aumentos salariales y la mejoría de las condiciones higiénicas y mayor seguridad en las áreas de trabajo. Al tiempo que buscaban un trato similar para nacionales y extranjeros.³² El abuso constante

³¹ Contrario a lo que dice Marco Palacios, que: “emergieron nuevas oligarquías, embrión de una clase de «apellidos desconocidos» que enlazó con los viejos”, Palacios, *op. cit.*, p. 84; la realidad de los hechos certifica que fue poca la aceptación “como iguales” de los ricos emergentes por parte de la élite tradicional y hegemónica. A la mayoría de comerciantes prósperos se les aceptó en la mesa o en club, pero en condición siempre sumisa y servil. Una trágica historia fue la voladura con dinamita de un conocido club social de élite en la ciudad de Medellín por negarle la admisión como socio al multimillonario narcotraficante Pablo Escobar. Los apellidos Santos, Ospina, López, Mosquera a pesar de ser llevados por colombianos de toda condición tienen una connotación distinta, oligárquica, económica e ilustrada, cuando están acompañados de apellidos como Montejó, Pérez, Michelsen o Chaux. Este detalle, que puede parecer superficial, toma importancia al considerar los reiterados enfrentamientos al interior de una clase política, hija de los nuevos ricos, y la clase política tradicional, hija de la oligarquía; pero que a la hora de elegir sus autoridades supremas siempre deja los cargos más importantes y visibles para los “hijos de los hijos” de personajes ilustres, a fuerza de su origen familiar. No se debe ignorar el peso, no sólo económico sino en particular político, de apellidos como Arboleda, Mosquera, Santos, Holguín, Echevarría, Lleras, Samper, Urdaneta o Zea, entre otros pocos, que han consolidado el nepotismo en su máximo grado y nos dan cuenta de la genealogía del poder en Colombia. Que en campañas presidenciales recientes se presenten como candidatos familiares directos de los mismos que en el siglo XIX detentaban los más altos cargos del país, habla por sí mismo de la escasa movilidad política de los emergentes. Entre otros ejemplos está el de la familia Ospina, una saga de presidentes que comenzó con Mariano Ospina Rodríguez, seguida por su hijo Pedro Nel Ospina y después por su nieto Mariano Ospina Pérez. De igual manera, en 1974 el ganador Alfonso López Michelsen, hijo del presidente López Pumarejo, enfrentó en esa contienda electoral a Álvaro Gómez, hijo del presidente Laureano Gómez, y a María Eugenia Rojas, hija del ex dictador Gustavo Rojas Pinilla. Y, en 1986, Andrés Pastrana, hijo del presidente Misael Pastrana, enfrentó a Ernesto Samper nieto del presidente Miguel Samper y a Juan Manuel Santos, sobrino nieto del presidente Eduardo Santos, y quien fuera elegido años más tarde como presidente para el periodo 2010-2014.

³² La diferencia entre la calidad del hábitat de la administración, casi toda estadounidense, y los obreros nativos era humillante. Como lo recuerda en varias de sus obras Gabriel García Márquez, nacido en Aracataca, población situada en el centro

contra los trabajadores nativos fomentó un clima de nacionalismo extremo. Las protestas fueron reprimidas con el patrocinio de las autoridades a cambio de favores para los jefes políticos regionales del bipartidismo. En 1926 se fundó el Partido Socialista Revolucionario (PSR), dirigido por el líder de los trabajadores ferroviarios Ignacio Torres Giraldo, junto al sindicalista bananero Raúl Eduardo Mahecha y con la participación de la luchadora social María Cano.³³ En diciembre de 1928, una huelga reivindicativa de los obreros bananeros contra la United Fruit Company, con el lema: “Por el obrero y por Colombia” fue reprimida con el asesinato de un número indeterminado de obreros y la condena arbitraria a más de 30 operarios, con penas de presidio de 10 a 30 años, por un tribunal de guerra.³⁴

La modernización obligada

Con el advenimiento del liberal Enrique Olaya Herrera (1930-1934), las reformas políticas rompieron de forma nominal la hegemonía conservadora y trajeron como consecuencia una fuerte expansión económica y un cambio sustancial en las relaciones agrarias entre campesinos y terratenientes. Mientras que en las ciudades se agudizó la relación obrero patronal con la presencia beligerante de pequeños sindicatos; la situación en los campos se hizo más compleja por la poca productividad,

de la región bananera, los campamentos de la United Fruit Company en el Caribe colombiano fueron copias fieles de los establecidos en el sur de Estados Unidos, donde la segregación racial entre la administración blanca y los trabajadores negros fue predominante.

³³ Cuatro años después, en 1930, el PSR se convertiría en el PCC, Partido Comunista de Colombia. Véase capítulo V, numeral 5.1.2.1. de este estudio.

³⁴ Figueredo, *op. cit.*, p. 37. Al respecto Marco Palacios afirma: “Como casi siempre ocurre en estas tragedias, los números son contradictorios: el general que dirigió la matanza contó 47 muertos en la plaza de Ciénaga y la línea del ferrocarril; el informe del cónsul norteamericano en Santa Marta estimó los muertos en un millar y Alberto Castrillón, uno de los dirigentes de la huelga, en 1 500”. Palacios, *op. cit.*, p. 120.

el olvido total por parte del Estado y las pocas posibilidades de crear una organización de defensa de los derechos campesinos.³⁵

Pero fue durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), en su autodenominada “Revolución en Marcha”, cuando se impulsaron profundos cambios en materia social. Algunas fuerzas liberales, conscientes del avance político de vastos sectores de campesinos influidos por miembros del partido comunista y de grupos anarquistas, recogieron las banderas del campesinado en torno al problema de la propiedad de la tierra con la introducción del principio de la función social de la propiedad; y además, promovieron una mayor intervención del Estado en la economía y la implantación de normas de protección del trabajo y a los trabajadores.³⁶

Así, con el propósito de calmar la tensa relación entre terratenientes, pequeños propietarios y campesinos asalariados se promulgó en 1936 una “Ley de tierras”, la Ley 200, en la que se estipuló que “eran de propiedad privada todas las tierras que hubiesen salido legalmente del Estado y revertirían a éste las que no se explotaran económicamente 10 años después

³⁵ La membresía de los sindicatos se dificultaba por su carácter patronal, la inestabilidad laboral, la subcontratación y, como señala Marco Palacios, por ser “un proletariado en formación, móvil, disperso y aislado”. *Ibid.*, p. 114. Durante toda la primera mitad del siglo XX las tasas de participación sindical siempre fueron muy bajas en relación a la masa laboral activa en la industria. Además, el bajo nivel cultural y la apatía política fueron terreno abonado para la insolidaridad entre los asalariados. Una de las medidas más trascendentes del gobierno de Olaya Herrera, además de la parcelación de tierras, fue la promulgación de la Ley 83 de 1931, con la que se reconoció el derecho de sindicalización, y se admitió, por primera vez, el ejercicio pleno del derecho de huelga y la celebración de contratos colectivos.

³⁶ Eduardo Sáenz Rovner, tal vez para explicar la frustración de la Revolución en marcha, pone en duda el carácter nacionalista de López Pumarejo al recordar su paso como funcionario de un banco y una compañía comercializadora de café de capital estadounidense; y por el acuerdo de reducción de aranceles a 200 productos de Estados Unidos, tramitado bajo su gobierno, con la intervención de su hermano Miguel López, embajador en Washington. Eduardo Sáenz Rovner, “Élites, Estado y política en Colombia, durante el segundo tercio del siglo XX”, en *Análisis Político*, núm. 32, Bogotá, Universidad Nacional, septiembre-diciembre de 1997, p. 77.

de expedida la ley”.³⁷ Aunque se obligaba el pago de mejoras a los colonos y se protegían de manera importante sus derechos, la realidad es que la tenencia de la tierra no sufrió variaciones de consideración, pues “la ley dejó prácticamente intacta la propiedad agraria, porque no estaba enderezada a ninguna política distributiva y menos a atacar la gran propiedad; sólo se ocupaba en estimular la transformación capitalista del campo permitiendo el acceso del capital; y de contener los conflictos campesinos que presionaban una vía distributiva”.³⁸

Como hecho contradictorio, la Ley 200 afectó en alto grado a los campesinos que mantenían contratos de aparcería con los propietarios; pues éstos ante el temor de que los campesinos les cobraran las mejoras e hicieran valer el artículo 12, por el que se les reconocía el derecho a la propiedad de las tierras ociosas explotadas por más de cinco años, deshicieron los contratos o los expulsaron de sus propiedades.³⁹ En poco tiempo los efectos más notorios de la aplicación de esta ley favorecieron también la explotación ganadera en gran escala y redujeron la capacidad competitiva de los pequeños productores agrícolas.

Además, la insuficiencia de medios económicos y educativos, la precariedad en las comunicaciones y la suspicacia de los grandes propietarios impidió a miles de colonos que hicieran valer, ante los llamados “jueces de tierras”, las mejoras que habían realizado por años en extensas zonas ociosas. Al final del primer gobierno de López Pumarejo (1938), el crecimiento exagerado del desempleo rural y una concentración mayor de la propiedad obligaron a la migración masiva de grandes grupos de campesinos con la consecuente caída de la producción agrícola.⁴⁰

³⁷ *Ibid.*, p. 150.

³⁸ Jesús Antonio Bejarano, “La economía”, en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo III*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1982, p. 68.

³⁹ Ocampo, *op. cit.*, p. 164.

⁴⁰ La migración campo-ciudad entre 1838-1951 muestra que “la tasa de crecimiento de la población urbana fue de 4.5% promedio anual, mientras que la rural fue de sólo 1.04%, advirtiéndose que esta alta tasa de crecimiento urbano se debió en un 68%

La grave situación social se manifestó en el paralelismo entre los abusos de terratenientes y la presencia de una ley avanzada en materia social, lo que produjo una serie de protestas campesinas, modestas en su ejecutoría, pero muy importantes en el trabajo político de toma de conciencia campesina.⁴¹ Ante el avance organizativo popular, impulsado muchas veces por la estatal Oficina de Trabajo, las jerarquías conservadoras forzaron una alianza clasista con parte de la jerarquía liberal lo que produjo la división liberal y el desmonte de los programas más importantes de las reformas de López Pumarejo.

El gobierno del también liberal Eduardo Santos (1938-1942) llegó para cumplir la misión de apaciguar los efectos de las reformas estructurales impuestas por López Pumarejo y empeñado en la búsqueda de la reconciliación entre liberales. De esta manera, después de la moderación de Santos, López Pumarejo volvió a un segundo mandato presidencial con la tarea única de frenar el avance de una línea todavía más radical dentro del partido, dirigida por Carlos Arango Vélez, quien confiaba cumplir las expectativas populares dejadas por la Revolución en Marcha y que denunciaba abandonada por López. Al corroborar los temores de Arango y sus seguidores, el presidente López expidió una ley de contrarreforma agraria, la Ley 100 de 1944, con la que puso fin al intento de un sector liberal de establecer un orden menos injusto y la agudización de la violencia en varias regiones del país. López renunció un año antes de terminar su mandato (1945), desgastado por medidas antipopulares y por los escándalos de corrupción de su hijo del mismo nombre.

a la migración y sólo en un 32% al crecimiento natural de la población". Bejarano, "La economía...", p. 69.

⁴¹ *Ibid.*, p. 151.

La rentabilidad de la violencia

Ante el temor de una invasión de productos de Estados Unidos y de los países europeos que salían de la posguerra, el presidente Ospina Pérez introdujo una reforma arancelaria (Decreto 2218 de 1950) que gravaba los productos industriales importados.⁴² Aunque el proteccionismo podría encontrar reticencias de Estados Unidos, no fue así porque al mismo tiempo el gobierno colombiano aceptó sin ninguna reserva la entrada de capitales especulativos de ese país. Con estas medidas se transformó en parte el modelo económico librecambista aferrado a las exportaciones de café, vigente desde finales del siglo XIX, por una fórmula proteccionista atenuada, cuya premisa fundamental fue el estímulo a la naciente industria nacional para alcanzar la sustitución gradual de las importaciones, como lo recomendaba una misión económica del Banco Mundial y la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL).⁴³

A pesar del monto de varios aranceles, superiores a 40% en 1950, la precaria captación de impuestos y la reducida tasa impositiva sobre bienes y fortunas impidieron que el Estado tuviera recursos suficientes para invertir en las necesidades de la mayoría de la población. La falta de recursos se hizo notoria por una reducida inversión en salud, educación, justicia y en el mantenimiento del orden. Entre tanto el Estado intervino sólo en algunas áreas, como los hidrocarburos y la siderurgia, mientras otorgó créditos y subsidios a un llamado sector privado, que en realidad estaba compuesto de familiares y amigos del ejecutivo.⁴⁴

⁴² Sáenz, *op. cit.*, p. 77.

⁴³ Andrés López Restrepo, "El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana", en *Análisis Político*, núm. 32, Bogotá, Universidad Nacional, enero-abril de 1994, p. 15.

⁴⁴ Salomón Kalmanovitz, *Constitución y modelo económico*, Bogotá, Seminario: Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001. Debate de Evaluación, Facultad de Derecho, Universidad Nacional e ILSA, 14 y 15 de junio, 2001, p. 5.

Sin embargo, como lo evidencia Andrés López Restrepo, más que la intervención oficial o de los partidos políticos fueron los gremios de industriales y terratenientes, en particular los cafetaleros, los que dieron rumbo a las directrices económicas del país.⁴⁵ Se estableció un acuerdo estratégico por fuera de los partidos para buscar el equilibrio entre los sectores industriales, casi todos ellos propiedad de cafetaleros, y el sector agroexportador, de manera que el Estado los subsidiara según la caída o alza de los precios internacionales. Este poder gremial, caracterizado por Kalmanovitz como una forma corporativista de manejo del Estado, fue favorecido con el cierre del Congreso (1949-1957) y el apoyo de sindicatos proclives a la instancia gubernamental.⁴⁶

Así a medida que se acentuaba la lucha violenta entre el campesinado pobre de los dos partidos, en la cúspide económica prevalecía una fuerte alianza de intereses económicos sin que se presentaran disputas partidarias. No hay antecedentes de enfrentamientos violentos por razones sectarias entre los dueños de la tierra, los empresarios y los comerciantes. Tanto el gremio de agricultores, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) como el de comerciantes, Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) eligieron sus directivas de forma paritaria entre liberales y conservadores.⁴⁷

Durante el periodo de mayor incremento de la violencia (1946-1953), la producción agrícola creció de manera positiva.⁴⁸

⁴⁵ Hay que tener en cuenta que el generador principal de divisas de Colombia en el periodo 1945-1959 fue la exportación de café, con más de 70%. López Restrepo, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁶ Kalmanovitz, *Constitución y modelo...*, p. 6.

⁴⁷ López Restrepo, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁸ El ex presidente Alberto Lleras decía en 1959 que: “[...] un extranjero estudioso de nuestra economía me señaló una vez en un cuadro impresionante, cómo coincidían las líneas de la prosperidad de la República en la última década con las de la violencia y cómo, a más muertos, ruinas y desolación de las zonas azotadas por la barbarie, correspondían todos los índices de riqueza, actividad y desarrollo”. Citado por Bejarano, “La economía...”, p. 72.

La mecanización del agro, junto a la introducción de abonos químicos y plaguicidas, intervino en la rápida expansión de cultivos como el algodón, el arroz y la caña de azúcar. Este avance técnico produjo un significativo excedente de mano de obra creando un desfase importante entre el alto desarrollo industrial y comercial de los cultivos y el desarraigo intenso de los arrendatarios de la tierra y la peonada, en específico en las regiones planas con tierras de alta productividad situadas en los departamentos del Valle, Antioquia, Tolima y Caldas.⁴⁹

Al abandono de tierras por parte de los pequeños productores, forzado por la baja productividad y el cierre de mercados, se sumó la inseguridad en los campos, manifiesta en el abuso en la compra de tierras por debajo de su valor comercial con la utilización inescrupulosa de artilugios jurídicos y de la violencia física.⁵⁰ De facto se produjo una reforma de la propiedad agrícola causante de una profunda brecha entre la producción industrial y la tradicional, con la consecuente disminución de alimentos para consumo interno y la evolución positiva de los productos de exportación.

En un contexto más amplio, la pérdida de control de la jerarquía del bipartidismo sobre las guerrillas liberales y los paramilitares conservadores permitió que lo político, entendido por lo partidario, bajara su perfil para favorecer la alianza de los gremios económicos con la institución militar para apaciguar

⁴⁹ Según Jesús Antonio Bejarano entre “en el periodo 1938-1951, la tasa de crecimiento de la población urbana fue de 4.5% promedio anual, mientras que la rural fue de sólo 1.04%, advirtiéndose que esta alta tasa de crecimiento urbano se debió en un 68% a la migración y sólo en un 32% al crecimiento natural de la población”. *Ibid.*, p. 69. En razón de su apego a la tierra, una de las formas más terribles de agresión contra el campesinado fue la expulsión de sus territorios. Pues éstos no poseían más que su fuerza de trabajo, la que daba valor a unas tierras inhóspitas y alejadas. Perderlas significó para muchos la degradación de sus valores. Grandes masas de campesinos, en su mayoría colonos, para quienes la propiedad de la tierra era fundamental en su forma de vida se vieron forzados por la violencia jurídica y la confrontación armada a emigrar una periferia urbana sin los más mínimos servicios públicos.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 73.

el peligro de los efectos de la confrontación armada.⁵¹ Así, la llegada de la dictadura de Rojas Pinilla (1953) no significó grandes cambios en el desempeño económico. A diferencia de las dictaduras populistas que imperaban en ese momento en el Cono Sur, sostenidas por fuertes alianzas obreras-empresariales, el conservadurismo de las medidas aplicadas en Colombia fue posible por la ausencia de una clase media combativa y la existencia de sindicatos patronalistas.⁵² Cumplidos los objetivos pacificadores de Rojas Pinilla, los mismos gremios forzaron desde arriba su caída, en 1957, para detener su pretensión de efectuar transformaciones sociales con el ánimo de crear una base política extrapartidaria que lo mantuviera en el poder por más tiempo.⁵³

En términos sociales, casi psicológicos, durante toda la fase violenta de 1947-1957, se advierte que la violencia rural no suscitó en la mayoría de campesinos pobres un interés especial por la acumulación de riquezas o la apropiación de tierras; más bien su objetivo central, además del exterminio físico de los no copartidarios, fue el de causar el mayor daño posible a la propiedad ajena, al destruir los cultivos, quemar las casas y

⁵¹ López Restrepo, *op. cit.*, p. 18.

⁵² Kalmanovitz, *Constitución y modelo...*, p. 4.

⁵³ Arrubla, *op. cit.*, p. 6. El profesor Ayala Diago describe con exactitud las sólidas implicaciones políticas de los gremios económicos al decir que “[...] la presidencia de Lleras Camargo no había sido impuesta por los liberales y por los desconcertados partidarios de Laureano Gómez, sino por las élites industriales y bancarias cuyos intereses coincidían con los de las clases trabajadoras”. Reafirma sus comentarios con la opinión de uno de los dirigentes de las juventudes liberales de la época, Jorge Gaitán Durán, respecto al triunfo electoral del primer presidente del Frente Nacional: “Los hechos que acaban de producirse indican que el Frente Civil, en cuanto alianza de los partidos políticos, ha fracasado rotundamente y ha sido reemplazado en la práctica por un frente nacional, dirigido por una burguesía, cada día más capaz y poderosa [...] Los gerentes no votaron por Alberto Lleras porque eran liberales o conservadores, sino porque eran gerentes”. César Augusto Ayala Diago, “El origen del MRL (1957-1960) y su conversión en disidencia radical del liberalismo colombiano”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 22, Bogotá, 1995, p. 99. Además, véase del capítulo siguiente el numeral 5.1.2.3.

contaminar las fuentes de agua. Al final de la contienda fueron otros los que se habían beneficiado de su violencia. Salvo pocas excepciones, no se conformó una nueva clase terrateniente. Los grandes propietarios que se habían replegado a las ciudades regresaron con sus títulos de propiedad y la nueva policía les ayudó a recuperar sus tierras. Los campesinos supervivientes que no fueron criminalizados quedaron más pobres y con la certeza de que el sueño de la tierra propia se había esfumado.⁵⁴

EL PAÍS ACTUAL (1958-2010)

El último medio siglo colombiano también ha sido dominado por la violencia, en una de sus manifestaciones menos sutiles, la económica. La evolución de los indicadores económicos muestra que la distancia social ha crecido de manera crítica durante este periodo. Un factor determinante ha sido la falta de continuidad en los planes de desarrollo presidenciales; pues desde el comienzo del Frente Nacional (1958) hasta el presidente Juan Manuel Santos (2010), cada gobierno ha impuesto un plan sin tener en cuenta al anterior y sin pensar en la viabilidad futura; más preocupados por los vaivenes coyunturales de la economía nacional e internacional que por un plan estratégico que a largo plazo supere las graves deficiencias de la estructura económica de Colombia.⁵⁵

⁵⁴ Estas reflexiones resumen lo que piensa mi padre Camilo Ramírez Villegas, protagonista central de las luchas sociales en la región del Magdalena Medio, en la década de los años cincuenta.

⁵⁵ Un investigador económico describe así la dinámica de los planes gubernamentales: “[...] en Colombia la planeación se hace a lo más a dos años. Cada gobierno tiene que elaborar su propio plan de desarrollo, así el del anterior sea excelente; en la elaboración de cada plan nunca se va menos de un año; y un año antes de las elecciones, nadie vuelve a pensar en el plan vigente por preocuparse de los votos que aseguren la presidencia o al menos la curul en la próxima legislatura. Esto hace que nunca se realice plenamente un plan, que sea imposible evaluarlo cabalmente y que siempre se esté comenzando de nuevo”. Ernesto Parra Escobar, *La economía colombiana 1971-1981*, Bogotá, CINEP, 1982, p. 71.

El frente económico

Con la imposición del Frente Nacional por parte de los gremios económicos terminó el experimento del dictador de implantar un “peronismo a la colombiana”.⁵⁶ Proyecto truncado si se advierte que Rojas Pinilla no intentó una alianza entre los sectores más pobres y los empresarios prósperos. Esto a pesar del notorio incremento del gasto social y los planes de recuperación de las zonas afectadas por la violencia; junto a los grandes recursos captados a través de la deuda externa que fueron utilizados, en beneficio de los sectores industriales y agroexportadores, con la exclusiva finalidad de buscar un apoyo político que nunca llegó.

Desde que la Junta Militar (1957-1958) reemplazó a Rojas Pinilla, como transición al Frente Nacional, se introdujeron cambios en la política económica con la intención de mejorar el caos imperante atribuido a la incompetencia económica de la dictadura; pero en concreto por la necesidad de adaptar el modelo económico colombiano a los dictados de los organismos internacionales. Hecho que se confirmaría pocos años después (1960-1962) con la llegada al país de una nueva misión de la CEPAL y su propuesta del “Plan Cuatrienal de Inversiones”; y con la imposición de un programa de desarrollo planificado, por un periodo de diez años, establecido por la Alianza para el Progreso (1961), como una forma de contener las graves tensiones sociales y neutralizar los efectos políticos de la Revolución cubana.⁵⁷ Medidas que se complementarían, desde 1962, con la ingerencia del recién creado Banco Interamericano de Desarrollo y la fundación de un organismo internacional regulador

⁵⁶ Kalmanovitz, “El régimen agrario...”, p. 5.

⁵⁷ Rodolfo Stavenhagen, “Siete tesis equivocadas sobre América Latina”, en Rui Mauro Marini y Mária Millán [comps.], *La teoría de la dependencia. Tomo II*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Coordinación de Estudios Latinoamericanos-UNAM, 1995, p. 71.

del principal sostén económico del país, el café: la Organización Internacional del Café (OIC).

Antes del lanzamiento del primer plan de desarrollo del Frente Nacional se incrementó la intervención estatal (Ley 1 de 1959) y las prácticas arancelarias proteccionistas (Decretos 1345 y 1346 de 1959), con la consiguiente modernización y adecuación de instituciones en buena parte del aparato administrativo del Estado, lo que desempeñó un papel definitivo en el nuevo ambiente de calma social, a pesar de la presencia esporádica de algunos focos de insurgencia campesina.⁵⁸ Crecieron los núcleos industriales en la periferia de las principales ciudades y se crearon programas de vivienda popular para refugiados de la violencia.⁵⁹

En esta misma fase de expansión urbana, las administraciones de las principales ciudades colombianas (Bogotá, Medellín y Cali) dinamizaron sus contactos internacionales con la adquisición de empréstitos, lo que les permitió la creación de empresas de servicios públicos de gran magnitud. Con la diversificación de los productos de exportación, al impulso del Fondo de Promoción de Exportaciones y el crecimiento de la mediana industria, se intensificó de manera relevante al aumento de los empleos directos e indirectos. Queda también el significativo incremento de la burocracia estatal y el acceso educativo de vastos sectores de la población.

⁵⁸ Kalmanovitz, "El régimen agrario...", p. 6.

⁵⁹ Un ejemplo fue la creación de la Zona Franca de Barraquilla, la de Yumbo, cerca de Cali, y de las zonas industriales en Bogotá y Medellín. En vivienda el ejemplo más representativo fue la construcción de gigantescas unidades de bloques multifamiliares como el Centro Urbano Antonio Nariño y de Ciudad Kennedy, en Bogotá. Germán Téllez, "La arquitectura y el urbanismo en la época actual, 1939 a 1979", en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo III*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1982, p. 399.

Reformas para seguir igual... o peor

Los esfuerzos de mejorar los vínculos del aparato del Estado y sus instituciones con los sectores más desfavorecidos encontraron, como obstáculo insalvable, la negligencia de los sectores económicos de mayor poder quienes se opusieron a cualquier intento distributivo de la propiedad o los ingresos.⁶⁰ De este modo, la fase inicial del debate sobre la propiedad de la tierra se limitó a asuntos retóricos, sin llegar al fondo del problema agrario: la redistribución de la tierra y las grandes extensiones de tierras ociosas. Motivado en parte, porque por tradición el conjunto de los parlamentarios son grandes propietarios rurales o sus testaferros.⁶¹ El tema agrario sólo tomó relevancia y se ampliaron sus discusiones por la presión de un grueso de campesinos desplazados por la violencia, y de aquéllos que no se acogieron al “Programa de rehabilitación” de Lleras Camargo, y optaron por la colonización de la frontera agrícola en las selvas vírgenes del Caquetá, Huila, los Llanos Orientales y el sur del Tolima.⁶²

La Reforma llegaría desde arriba, a espaldas de los campesinos y de sus nacientes organizaciones. En 1961, el Congreso Nacional aprobó la Ley de la “Reforma Social Agraria” (Ley 135 de 1961), que tenía como objetivos centrales: la presión a los latifundistas para que explotaran de forma apropiada grandes extensiones de tierra; la entrega de algunos títulos de propiedad en zonas de colonización y el desarrollo de los llamados distritos de riego para favorecer la producción agrícola extensiva. Aunque la prioridad de la misma se centraba en los asuntos productivos y evadía de manera interesada los graves desequi-

⁶⁰ Absalón Machado, “Reforma agraria. Una ilusión que resultó un fracaso”, en *Revista Credencial Historia*, núm. 119, Bogotá, noviembre de 1999.

⁶¹ Sindicato de Trabajadores del Incora (SINTRADIN Nacional), *Informe estado de la Reforma Agraria en Colombia*, Bogotá, noviembre de 2000, p. 2.

⁶² Gilberto Vieira, entrevista, en Arturo Alape, *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá, Planeta, 1999, p. 243.

librios sociales en el campo.⁶³ Así, los resultados más visibles de la reforma fueron las indebidas indemnizaciones que percibieron los terratenientes, por tierras inactivas de bajo valor, a través del llamado Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA).⁶⁴

Poco tiempo después que la reforma quedó registrada en el *Diario Oficial*, el nuevo presidente; el conservador Guillermo León Valencia (1962-1966) la hizo de lado, sin ninguna oposición política; para ejecutar su programa bandera de “Pacificación” del país, con el ataque aéreo a las denominadas “Repúblicas independientes” ubicadas en territorios de reciente colonización como Sumapaz, Planadas, Río Chiquito y Vichada, entre otros.⁶⁵ De manera simultánea, el gobierno instauró programas cívicos en los que unidades militares ayudaban a los campesinos en la construcción de vías de acceso o con brigadas médicas y odontológicas.

La sucesión presidencial de 1966 le correspondió a Carlos Lleras Restrepo, primo hermano del ex presidente Alberto Lleras Camargo, y quien aludía a su notorio papel de abogado de los grupos empresariales más importantes del país y su vasta experiencia como asesor económico en los organismos de las Naciones Unidas. El plan de su gobierno fue el de “Transformación Nacional” y recuperó, sin grandes variaciones, los postulados de la fallida Reforma Agraria invocada por su primo hermano.

Aunque se hicieron algunos correctivos en la redistribución de tierras con la intervención directa del Estado; en particular,

⁶³ Machado, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁴ Como lo critica su propio sindicato, el INCORA, a juzgar por las modestas parcelaciones de tierras ociosas a los grandes propietarios rurales y la distribución generalizada de las tierras baldías en zonas del límite agrícola del país, prefirió realizar funciones propias de un instituto de colonizaciones. SINTRADIN, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁵ En un discurso ante el Senado, el 25 de octubre de 1961, el senador Álvaro Gómez Hurtado afirmaba que: “[...] hay en este país una serie de repúblicas independientes que no reconocen la soberanía del Estado colombiano, donde el ejército no puede entrar, donde se le dice que su presencia es nefanda, que ahuyenta a pueblo, o las habitantes”. Álvaro Gómez, “Documento”, en Alape, *op. cit.*, p. 244.

con la entrega de títulos a miles de colonizadores en la nueva frontera agrícola y la cesión parcelada de tierras adquiridas por el Estado a campesinos sin tierra. De forma global, la cantidad de beneficiarios campesinos fue modesta.⁶⁶ Los terratenientes no fueron afectados de manera importante por la Reforma, las expropiaciones de sus grandes territorios fueron tímidas y la parcelación de la gran propiedad fue más demagógica que efectiva.⁶⁷ El propio gobierno impulsó un sindicato de pequeños agricultores al que denominó Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), con el que intentó neutralizar los posibles desacuerdos campesinos a la Reforma. Además, la corrupción manifiesta en la utilización indebida de los recursos destinados a todo el programa favorecieron el clima de descontento en el sector rural y más campesinos frustrados engrosaron las filas de los distintos grupos guerrilleros.

⁶⁶ “Desde 1962 y a 31 de diciembre/99 las ejecutorias del INCORA son: la adjudicación de 1 696 800 hectáreas a 101.800 familias campesinas (de 1.5 millones que no la tienen), titulación de 13 739 056 hectáreas de tierras baldías (de la nación, a razón de 8.1 hectáreas de baldíos tituladas por (1) hectárea adjudicada, lo que prueba la marginalidad del proceso), extinción del dominio de 4 713 706 has (tierra que el INCORA quitó e ingresó sin costo para el Estado), constitución y ampliación de resguardos para comunidades indígenas sobre 30 378 314 has; titulación a comunidades negras sobre 1 389 359 has, y un trabajo de promoción de la organización campesina que fue desmontado hace pocos años.” SINRADIN, *op. cit.*, p. 4. Por su parte los recursos “utilizados” por el “INCORA en los programas de redistribución asciende a algo más de 3.500 millones de dólares. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a más de 35 mil dólares, y por hectárea redistribuida, a casi 2 450 dólares.” Machado, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁷ El varias veces ministro Juan Manuel Santos, al comentar la Ley de tierras introducida por López Pumarejo en 1936, aclara que la motivación principal de las reformas sobre la tierra en Colombia no han tenido como interés principal acabar con la injusticia en el campo sino darle funcionalidad al Estado; comentario aplicable en su integridad a las reformas introducidas por los presidentes Alberto Lleras (1961) y Carlos Lleras (1968). Santos afirma “que no se pretendió una Reforma Agraria en el sentido de reorientar la organización del campo redistribuyendo la propiedad sino una reforma jurídica que estableciera un vocabulario de derecho que permitiera pronunciarse respecto a las nuevas situaciones que se presentaban en el sector rural”. Juan Manuel Santos, “La increíble y triste historia del desvanecimiento de un Estado y de sus curadores incapaces”, en Plinio Apuleya Mendoza García *et al.*, *En que momento se jodió Colombia*, Bogotá, Oveja Negra, 2000, p. 143.

En otros ámbitos económicos, el gobierno de Lleras Restrepo cerró el mercado libre de divisas, al tiempo que impuso un severo control sobre la inversión extranjera. Introdujo nuevos impuestos, el más perdurable el de retención en la fuente. Además, creó institutos descentralizados de gran importancia en el orden futuro de la administración pública, y emprendió el programa de interconexión eléctrica nacional.⁶⁸

A grandes planes, pequeños logros

El dudoso triunfo electoral de Misael Pastrana en 1970 le obligó a lanzar un programa que tratara de acallar la inconformidad del grueso de la militancia “populista” que apoyó a su contendedor, el ex general Gustavo Rojas Pinilla. Su plan de desarrollo tuvo como objetivos principales el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad a través de la creación masiva de empleos y la redistribución económica hacia los sectores más pobres. Los recursos de financiación del plan llegarían de nuevos empréstitos internacionales y de la introducción de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).⁶⁹

El plan que bautizó Pastrana como “Las cuatro estrategias” contó con la asesoría del economista canadiense Lauchlin Currie, y sus pilares centrales fueron: *a*) la expansión de las obras

⁶⁸ Los más importantes fueron: el Fondo Nacional del Ahorro (para vivienda), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el Instituto de Recursos Naturales No Renovables (INDERENA); el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO); el Instituto Colombiano de Ciencias (COLCIENCIAS); el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA); el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE); el Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICFES); y el Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES).

⁶⁹ El sistema UPAC consistió en la indexación de las deudas de forma que multiplicaran su valor de forma progresiva. Su implantación produjo malestar pues afectó a los sectores medios y populares que habían adquirido su vivienda con créditos a largo plazo; pues al final, los que pudieron, pagaron varias veces el valor real de las propiedades.

de construcción con la utilización de mano de obra no calificada; *b*) la mejora de la productividad agrícola, y la consecuente creación de excedentes de mano de obra campesina que se dirigirá a las construcciones urbanas; *c*) la creación de nuevas divisas para aumentar las importaciones necesarias en sectores productivos; y *d*) la distribución del ingreso como efecto del aumento de empleo y de rígidos controles a la evasión de impuestos y las exenciones innecesarias.⁷⁰

Los resultados del plan fueron relativos. La expansión de la construcción de infraestructura y vivienda, si bien es cierto, produjo fuentes de empleo masivo, su efecto fue pasajero; pasado el *boom* de la construcción, la mano de obra utilizada, en su mayoría campesina, no pudo ser captada por ningún otro sector, por su baja capacitación, y pasó a engrosar el problema de la economía informal en las ciudades. El costo de vida subió en las ciudades y los salarios disminuyeron su poder adquisitivo, en parte por la sobre oferta de mano de obra. El logro de mayor productividad se alcanzó gracias al estímulo para los cultivos comerciales de gran tamaño y la producción para la exportación; pero con la contrapartida de la disminución de la producción de subsistencia, encarecimiento de los alimentos de consumo interno y el éxodo masivo de campesinos hacia las ciudades. De este modo la estrategia de mejorar los ingresos en los sectores pobres fracasó y en su lugar favoreció a los industriales y agricultores industriales que se beneficiaron de su bajo costo y su gran movilidad.⁷¹

El reto de enfrentar el grave deterioro de la situación fue asumido por el liberal Alfonso López Michelsen (1974) con la presentación del plan “Para cerrar la brecha”; que como su nombre lo indica buscaba achicar la gran distancia entre un núcleo pequeño de ricos y las grandes mayorías sumidas en la pobreza. En lo fundamental, su gran diferencia con el modelo de

⁷⁰ Parra, *op. cit.*, p. 73.

⁷¹ *Ibid.*, p. 78.

Pastrana fue su propuesta de liberar el mercado financiero y dirigir el crecimiento a las exportaciones; y para ello requería de una mayor apertura económica y la creación masiva de empleo.⁷² El plan pretendía liberar al Estado de su papel interventor; razón por la que planteó la necesidad de introducir severos cambios macroeconómicos, tanto fiscales como financieros. Se eliminarían subsidios innecesarios y se otorgarían estímulos a las empresas generadoras de empleo.

Otra parte importante del plan general fue la creación del Plan de Alimentación y Nutrición, con el que aspiraba el descenso de las alarmantes tasas de desnutrición de la mayoría de la población rural, en especial los niños. Además impulsó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en el que abogaba por la defensa de la producción llamada tradicional o de subsistencia, productora de 55% de los alimentos de consumo interno, pero que, aún así, lo hacía con baja tecnología y subutilizando gran cantidad de mano de obra.⁷³ El DRI ayudaría con créditos y tecnología de forma que aumentara la productividad, el nivel de salarios y las condiciones de vida en las áreas rurales.

Se complementaban estas medidas con la creación de un Banco de los Trabajadores, para ofrecer créditos blandos a los sectores más pobres, y con programas locales como el Centro de Desarrollo Vecinal para incentivar en las comunidades la solidaridad con servicios propios de bolsa de empleos, creación de microempresas y jardines infantiles, entre otros. Sorprendió el compromiso, anexo al plan general, de asignar a la educación 25% del presupuesto nacional y la creación de un Sistema Nacional de Salud.

Pero el contexto en que el equipo económico de López Michelsen trató de imponer su plan general no fue el más propicio. Por un lado había grandes expectativas de que su programa

⁷² Enrique López y Salomón Kalmanovitz, "La Agricultura en Colombia 1950-2000", en *La agricultura en el siglo XX*, Bogotá, Norma, 2002, p. 9.

⁷³ Parra, *op. cit.*, p. 81.

fuera casi revolucionario debido a su pasado en el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), su cercanía a Cuba y su discurso progresista. Sin embargo, muy pronto se vio forzado a declarar la Emergencia Económica para contrarrestar los graves efectos de una inflación incontrolada y enfrentar la escasez de alimentos básicos. La reforma tributaria, sustento del plan, no afectó a los grandes capitales; y aunque la productividad agrícola subió, la sobre oferta de alimentos produjo la caída de los precios.⁷⁴ Casi al término de su mandato, en 1977, debió enfrentar un paro cívico de enormes proporciones, convocados por las principales centrales obreras y organizaciones campesinas, en protesta por el agravamiento de la situación social.

El gobierno siguiente, del también liberal Julio César Turbay (1978), puso especial énfasis en la integración regional, la descentralización económica, el desarrollo energético y de los transportes en su denominado Plan de Integración Nacional (PIN), donde además incluyó una “estrategia social”, con la que trató de dar continuidad a los programas de DRI y al Plan de Alimentación y Nutrición. Para financiar el plan se recurrió al crédito externo, la bonanza cafetera, la imposición de peajes y altas tasas de valorización predial. Aparte de los logros de infraestructura, como los nuevos aeropuertos, carreteras y obras deportivas; fueron muy pocos los cambios en beneficio social, debido a la prioridad política en beneficiar al llamado gran capital, con los recortes en los gastos en salud y educación.

Otro factor determinante de la situación económica durante este periodo fue la crisis financiera que llevó al derrumbamiento, en 1980, del Grupo Grancolombiano, de propiedad de la familia Michelsen Uribe, al destaparse los manejos turbios de sus más de 150 empresas; pero en especial por sus fraudulentos sistemas de captación de ahorro popular que dejaron en la ruina a miles de familias del sector medio. Asimismo fue determinante en esos años el ingreso a la economía del país de

⁷⁴ *Ibid.*, p. 87.

incalculables sumas de dinero proveniente del narcotráfico. Así con el eufemismo de “dineros calientes” comenzó el ingreso paulatino de recursos ilegales en las campañas electorales de los caciques políticos de los partidos tradicionales.

Más ganas que hechos

En 1982 la división liberal permitió la llegada al palacio de gobierno del conservador Belisario Betancur. Su programa económico denominado “Cambio con equidad” apostó por “la estabilidad, el crecimiento y la equidad”, a través de la reactivación económica y un ambicioso programa de vivienda para los sectores marginados.⁷⁵ Dentro de su espíritu de reconciliación y superación de la violencia presentó un Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) para las zonas de mayor confrontación armada, en los que la difícil situación social era caldo de cultivo para la adhesión campesina a los grupos insurgentes.

Pero desde el comienzo, como señala el documento, Betancur se encontró frente a una vertiginosa caída del crecimiento, una tasa de inflación en niveles críticos, un grave desorden en el sector financiero, una apertura indebida de las importaciones que había deprimido a la agricultura y a la industria nacionales. Y, como resalta el mismo plan, en el periodo anterior “hubo exceso de derroche en inversiones públicas realizadas con alto componente importado, sin criterios selectivos que protegieran al talento y a la industria nacional”.⁷⁶ Presionado por esta situación, el mandatario conservador presentó una reforma tributaria que muy pronto fue declarada inconstitucional. Consecuencia de ello, programas clave fueron desmontados de manera gradual, como los de vivienda popular sin cuota

⁷⁵ DNP, *Cambio con Equidad. Plan de desarrollo 1983-1986*, Bogotá, Dirección Nacional de Planeación, 1983, p. 1.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 7.

inicial, el de incentivos especiales al sector agropecuario y la necesaria ampliación de la cobertura educativa. Además, para enfrentar las secuelas del fraude del Grupo Grancolombiano, se recurrió a declarar la Emergencia Económica. De este modo, en materia financiera, Betancur realizó la nacionalización de varios bancos privados para rescatarlos de una segura quiebra; medida que encontró el rechazo de diversos sectores sociales por considerar que el grueso de la población, al utilizar recursos públicos, estaría asumiendo las pérdidas de un grupo de banqueros inescrupulosos.⁷⁷

Otro factor a considerar, fue el comienzo de la violencia abierta del narcotráfico contra el Estado con el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984; por las denuncias de intrusión de dineros ilegales en la actividad política y su marcado interés en aprobar un tratado de extradición con Estados Unidos. Pero, en particular, por la destrucción del primer gran laboratorio de producción de cocaína “Tranquilandia” del narcotraficante Pablo Escobar y por las medidas represivas que destaparon el lavado de dólares, entre otras actividades, en equipos profesionales de fútbol y los espectáculos taurinos.⁷⁸

Con el triunfo del liberal Virgilio Barco (1986-1990), el bloque dominante impuso a un tecnócrata de amplia experiencia en la burocracia financiera internacional, quien lanzó un “Plan de economía social” con el objetivo de “crear una Nueva Sociedad, menos desigual y más justa, donde no sólo existan oportunidades reales sino, además, donde los recursos y el bienestar estén equitativamente distribuidos”.⁷⁹ La forma de realizarlo sería con el logro del crecimiento económico vinculado de forma directa con el desarrollo social.

Por medio de planes específicos se intentó erradicar la pobreza absoluta, la modernización agropecuaria, la captación

⁷⁷ Palacios, *op. cit.*, p. 279.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 274.

⁷⁹ Virgilio Barco, *Plan de Economía Social. Planes y programas de desarrollo, económico y social 1987-1990*, Bogotá, Dirección Nacional de Planeación, 1987, p. 8.

de inversión extranjera; lo mismo que un fuerte ajuste entre lo importado y la protección de la manufactura nacional. Sin embargo, la falta de presupuesto, por la nueva crisis cafetalera (1989) y la violencia guerrillera contra la infraestructura petrolera, impidió que un plan excelente en el papel no se viabilizó y quedó limitado a asuntos puntuales, pero nada trascendentes en relación al plan general.

¿Paz política, sin paz social?

Con el asesinato de su candidato presidencial Luis Carlos Galán, el Partido Liberal debió colocar como su sucesor a César Gaviria, quien llegado a la presidencia (1990) improvisó un plan de desarrollo al que bautizó: la “Revolución pacífica”. En él planteó el fin de los modelos económicos, el intervencionista del Estado y el inspirado por la CEPAL, e introdujo el de la apertura económica, donde el Estado actuaría como garante macroeconómico, alentaría la competencia y promocionaría el cambio tecnológico que requería el país; pero dejaría que la dinámica propia del comercio libre dictara sus propias reglas.⁸⁰ En esencia, abogó por la liberación total de la economía colombiana, la reconversión industrial y la internacionalización del sector productivo. Por lo tanto, en el sector agrícola se quitaron controles de importación, los precios de sustentación y de las cosechas no fueron regulados por el Estado.⁸¹ Salvo algu-

⁸⁰ En realidad, como muchas veces lo hizo creer, la idea de la apertura “a la colombiana” no es original de César Gaviria; pues, seis meses antes de asumir como presidente, el 22 de febrero de 1990, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el documento: “Programa de internacionalización de la economía colombiana y modernización de su aparato productivo”. Bogotá, Dirección Nacional de Planeación, documento DNP-2465-J., 1990.

⁸¹ La apertura de las importaciones de productos estratégicos para el sector agrícola colombiano, como los cultivos de algodón, arroz, cebada, maíz, sorgo, soya y trigo, entre otros, ocasionó la pérdida definitiva de la soberanía alimentaria del país. Con estas medidas se dejaron de cultivar más de 1 000 000 de hectáreas y se forzó el

nos “estímulos neutrales”, el Estado no otorgó recursos ni considero estratégico a ningún sector económico en específico.⁸²

La consecuencia social de la “Revolución pacífica” se hizo evidente casi de manera inmediata. El país padeció una profunda crisis agropecuaria (1991-1993) y Gaviria fue obligado al desmonte de medidas liberadoras y aceptar de nuevo la intervención del Estado. Para desarrollar dicha labor nombró como ministro de agricultura al reconocido economista José Antonio Ocampo, quien intentó reactivar el sector.⁸³ En el área social, las iniciativas de la “Revolución pacífica”, respecto a las necesidades más urgentes del grueso de la población (empleo, vivienda, salud); así como la necesaria modernización de la infraestructura vial del país y la inversión en la investigación científica, quedaron aplazadas.

Al tener de fondo las expectativas creadas por la institucionalidad de la nueva Constitución y preocupado por el agravamiento de la pobreza, el presidente Ernesto Samper (1994) presentó un plan de desarrollo que, según sus palabras, era una opción distinta al neoliberalismo y al capitalismo salvaje. Así, con su llamado “Salto social”, el presidente propuso como objetivo central la reconstrucción del país y propiciar el reencuentro entre los colombianos. Sin embargo, sus medidas para combatir la pobreza, con el incremento del gasto social, fueron contrarrestadas por la continuidad de la liberalización de su antecesor. Pero en definitiva, el gran obstáculo del plan fue la poca capacidad de maniobra de un presidente cuestionado,

desplazamiento de millares de campesinos. A la sustitución de los productos nacionales se agregó el aumento desproporcionado del costo de los insumos agrícolas, el desmonte de la única institución de crédito público para los campesinos, la Caja Agraria, y del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), la única entidad de apoyo a la distribución de la producción agrícola.

⁸² López y Kalmanovitz, *op. cit.*, p. 14.

⁸³ José Antonio Ocampo, reconocido teórico de la escuela económica neoestructural, conocida por la formalización matemática con supuestos de corte intervencionista y proteccionista, ocupó la secretaría general de la CEPAL después de su laboración con Gaviria. *Ibid.*, p. 14.

desde el primero hasta el último día de su mandato, por la utilización de grandes sumas de dinero del narcotráfico en su campaña política.

La guerra de la paz

Al llegar a la presidencia, en agosto de 1998, Andrés Pastrana entregó al país un plan de desarrollo más político que económico: “Cambio para construir la paz”. La prioridad del mismo fue servir de sustento al objetivo central de su campaña política, el logro de la paz. Pero con el establecimiento del Plan Colombia (1999), Pastrana desistió del plan anterior y acomodó de manera forzada, dentro de un plan que en su origen ponía énfasis en aspectos militares y de seguridad algunos programas sociales, pero tratándolos de manera marginal.⁸⁴

Así, con el objetivo de financiar una parte importante de la fase inicial del Plan Colombia, el gobierno de Pastrana realizó un “ajuste fiscal”, con la creación de nuevos impuestos, como los controvertidos “bonos de Paz” y el que gravaba todas las transacciones financieras. Además, dio continuidad a las políticas neoliberales de Gaviria. Las empresas estatales más grandes y eficientes como las telefónicas, el sector eléctrico, el agua potable, los fondos de pensiones, entre otras; fueron privatizadas. Al mismo tiempo las empresas públicas de bajo rendimiento, pero empleadoras de amplios sectores medios, fueron desarticuladas de manera gradual o su nómina fue reducida de manera drástica. El mercado de trabajo también fue liberalizado, desconociendo valiosas conquistas de los trabajadores, originando durante todo su gobierno protestas de trabajadores y campesinos, paros cívicos y huelgas de importancia considerable.

⁸⁴ Ramírez, *op. cit.*, p. 78.

En 1999, Colombia sufrió una aguda crisis económica, cuando el PNB cayó de 5 a 3.5%. Se calcula que en ese año el desempleo oficial llegó a más de 20%. Considerando que el país mantiene de manera constante una alta tasa de empleo de carácter informal, el problema del desempleo fue con seguridad mucho más agudo. La situación de la población desde 1998 se ha deteriorado y según la CEPAL en su *Panorama social de América Latina 2001*, el índice de pobreza urbana en Colombia en 1999, en todo el país, llegó a 54.9%; mientras los indicadores de indigencia alcanzaron, en 1997, la preocupante cifra de 26.8%.⁸⁵

De forma paralela, al igual que en toda Latinoamérica, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional presionaron a las autoridades colombianas a realizar una mayor apertura de su economía. Por ello, a finales de 1999, el gobierno de Andrés Pastrana realizó con el FMI un Acuerdo de Facilidades Extendidas, bajo el supuesto de que el país recobraría el crédito necesario para restablecer las inversiones extranjeras. Este acuerdo comprometió al gobierno colombiano a devolver 2 700 millones de dólares, sometiéndolo a satisfacer las directrices “economicistas” del Fondo y dejando atrás las verdaderas razones sociales por las que se solicitaban dichas “facilidades”.⁸⁶

De esta manera, como bien lo señala la investigadora colombiana Consuelo Ahumada: “estos recursos no son [fueron] un préstamo para el gobierno y tampoco pueden [pudieron] utilizarse para cubrir el déficit fiscal, ni mucho menos para inversión pública y social, como inicialmente se dijo por parte de algunos funcionarios”. Además, como todos los préstamos del

⁸⁵ Astrid Martínez, *Economía, crimen y conflicto*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

⁸⁶ Las autoridades económicas colombianas recibieron del FMI el equivalente en pesos colombianos, lo que significó que el monto de éstas “facilidades” casi se duplicara, por el solo hecho de realizar el reembolso en dólares a su acreedor. Consuelo Ahumada, “Una década en reversa”, en Varios autores, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá, El Áncora editores, 2000, p. 35.

FMI, el gobierno comprometió la economía del país a una “reducción del déficit fiscal y el logro del equilibrio de las finanzas del Estado”, pero, sobre todo, para pagar el oneroso servicio de la deuda externa.⁸⁷

Entre las disposiciones económicas que aplicó el gobierno de Andrés Pastrana se destacaron la reducción de toda inversión pública, la caída del consumo y el ajuste a las pensiones.⁸⁸ Mientras el Banco de la República buscó el equilibrio con la reducción de los salarios de los trabajadores por debajo de la inflación, la creación de nuevos impuestos y la privatización de empresas importantes del sector financiero, eléctrico y minero.⁸⁹ Medidas todas en detrimento de las ya difíciles condiciones de vida de la mayoría de la población con graves consecuencias como el despido masivo de trabajadores, con el recorte de 10% de la nómina oficial.⁹⁰

Muy a pesar de esta catástrofe social, el gobierno de Pastrana mostró cifras positivas en la reducción de la tasa de inflación que bajó de 20 a 9% en su periodo. Aunque detrás de estas cifras se escondían la pérdida de poder adquisitivo de los salarios y el aumento de los precios de los productos básicos de la canasta familiar (alimentos, ropas, salud, vivienda y transporte). Otro hecho que agravó la situación social fue el rápido deterioro económico, resultado sin duda de la caída internacional de los precios del café desde 1998; debida en parte a la sobreproducción vietnamita de grano de igual calidad al colombiano, por los precios imposibles de competencia internacional para el productor nacional; a un desastre natural de magnitud como el terremoto que afectó a la región cafetalera en enero

⁸⁷ Ahumada, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁸ Remberto Rhenals y Alejandro Torres, “El desarrollo macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana: recesión y recuperación frágil”, en *Revista Perfil de Coyuntura Económica*, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, octubre de 2003, p. 50.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 24.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 27.

de 1999; y además, a la agudización del conflicto armado en las principales zonas de producción petrolera de Arauca y Putumayo, desde 1999.⁹¹

Las otras guerras

En 2002, el nuevo mandatario de Colombia, el disidente liberal Álvaro Uribe presentó el plan de desarrollo “Hacia un Estado comunitario”; en realidad un ajuste del Plan Colombia, cuyos objetivos centrales fueron la seguridad, el crecimiento económico, acompañado de una distribución social equitativa, y los cambios administrativos necesarios para la renovación de los aparatos del Estado.⁹² El eje de la política económica de Uribe se concentró en el acopio de recursos para financiar el Capítulo I del plan, al que denominó “Brindar seguridad democrática”, con cuya aplicación esperaba conseguir una pronta pacificación del país, con el consecuente crecimiento económico y el acceso seguro de capitales extranjeros. Uribe desarrolló la idea de un Estado comunitario, dentro de la concepción neoliberal de que a un mayor crecimiento del sector privado mayor generación de empleo, lo que haría posible a mediano plazo una distribución más equitativa entre los diversos grupos sociales. En cuanto al aparato del Estado, Uribe planteó la ne-

⁹¹ En carta enviada el 8 de septiembre de 2003 a Colin Powell, secretario de Estado de Estados Unidos, un grupo de congresistas le pidió el reingreso de su país a la Organización Internacional de Café con la finalidad de restablecer las cuotas de consumo cafetero y así paliar las pérdidas de más de 50% que durante la última década había sufrido Colombia. Llama la atención que el argumento principal de su petición fue la necesidad urgente de Colombia de obtener recursos destinados a “combatir el terrorismo”. Firman la misiva: Henry Hyde y Tom Lantos del Comité de Relaciones Internacionales; Elton Gallegly y Brad Cherman del Comité de Terrorismo Internacional, No Proliferación y Derechos Humanos; lo mismo que Cals Ballener y Robert Menendez del Subcomité del Hemisferio Occidental. En Robert Melendez, *Post*, Washington, Congress International Komitee, 2003.

⁹² Álvaro Uribe Vélez, *Bases del Plan de Desarrollo*, Bogotá, Presidencia de la República, agosto de 2002.

cesidad de reducirlo al máximo, con la fusión o liquidación de algunos ministerios y entidades de la rama pública.

En aras de procurar recursos nacionales, para sumarlos a la ayuda de Estados Unidos en el desarrollo del Plan Colombia y en su giro uribista hacia un Plan Patriota, el presidente Uribe concentró su atención en el sector energético del país, en particular en el petrolero: un sector donde la confrontación política y armada es decisiva. En consecuencia, la política petrolera de Álvaro Uribe se distinguió desde el comienzo de su mandato por su afán privatizador, con la descapitalización de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), a través del decreto 1760 de 2003, con el que la empresa perdió su calidad de empresa industrial y comercial del Estado y, además, se convirtió en una sociedad de acciones “lo que en la práctica es el abre bocas para su privatización”.⁹³

Además, el cumplimiento de las directrices del FMI y el Banco Mundial, llevaron a Uribe a cambiar los contratos de asociación, al reducir la participación estatal a 30% para favorecer a las empresas extranjeras y también facilitar que la distribución minorista de combustibles y de gas natural pasara de forma gradual al sector privado. El problema central de estas medidas fue la pérdida de competitividad de la nueva empresa, Ecopetrol S. A., para aligerar su próximo cierre de forma gradual. Los activos de la empresa quedarían entonces a merced de empresas privadas multinacionales a precios irrisorios, como ocurrió con las minas carboníferas de Cerrejón, y con fines de una pérdida total de la soberanía energética del país.⁹⁴

Al concluir su primer mandato (2006), los resultados económicos de Uribe están lejos de las metas que se había propuesto. No hubo reactivación económica, el desempleo siguió

⁹³ César Jerez, *Colombia: Petróleo, guerra y paz*, Bogotá, Prensa Rural Agraria, 11 de diciembre, 2003, p. 1.

⁹⁴ La mina del Cerrejón, en la zona norte, el porcentaje que correspondía a Colombia fue liquidado por 380 millones de dólares a la contraparte multinacional, cuando sus activos superaban los US\$1 500 millones. *Loc. cit.*

igual y el PIB no alcanzó siquiera el rendimiento del 2003.⁹⁵ Es preciso que se mejoren los resultados económicos en las áreas que reactivan la economía productiva y su consiguiente incidencia en el aumento del consumo interno; pues, la prioridad a las exportaciones de minerales o las remesas al exterior no produjeron empleo y más bien hubo contracción de las posibilidades de ampliar el consumo interno. Además, las carencias presupuestales, por causa de los excesos en los gastos de Defensa y la no aprobación de la Reforma tributaria, impidieron la disposición de recursos para otorgar créditos a los sectores que pudieran generar la reactivación económica, con la generación masiva de empleo.

Un problema a tener en cuenta por el equipo económico de un gobierno que fue reelecto, por mayoría abrumadora, es el cambio sustancial del modelo económico y una reorientación en el gasto público hacia los estratos sociales más pobres, con la creación real de empleo y el aumento paulatino de su consumo. Mucho más cuando su propuesta es un plan de desarrollo que aspira a consolidarse hasta el 2010, o después si logra una segunda reelección como es el deseo de sus seguidores, con la creencia de que el relativo apoyo a la política de “mano dura”, de los planes Colombia y Patriota, se mantendrá a pesar de la difícil situación económica de la mayoría de la población colombiana.⁹⁶

⁹⁵ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), señaló que durante el 2004, en “el escenario de la informalidad laboral se encuentran hoy en día 6 167 000 ciudadanos. Entre la informalidad y el desempleo se debaten actualmente 8 616 000 personas”. DANE, *Informe anual 2004*, Bogotá, Boletín de prensa, 31 de enero, 2005.

⁹⁶ Según el documento *Evaluación de los indicadores de desarrollo social de Colombia 1990-2003*, la línea de pobreza llegó en el año 2003 a 51.8% de la población (22 386 648 de habitantes) y la de indigencia a 16.6% del total de la población (7 162 453 de habitantes). En el mismo documento se contrastan estas cifras con las de la Contraloría General de la República, con una línea de pobreza de 64.3% de la población, correspondiente a 28 110 403; y la línea de indigencia de 31%, correspondiente a 13 443 227 habitantes. La notoria diferencia entre las dos fuentes se explica, según el documento, “porque empíricamente se ha encontrado que el ingreso de los hogares

Leña para la hoguera

La presentación de la evolución socio-económica de Colombia sería incompleta si no se menciona el papel que han desempeñado, los ingresos económicos provenientes de actividades ilegales, en su mayoría relacionadas con la producción y distribución de drogas ilegales, durante las últimas décadas. Actividades responsables de profundos cambios en la propiedad de la tierra y de grandes desequilibrios entre las instancias legales y las ilegales. Además se ha generado un agravamiento de la situación social y política por las implicaciones de corrupción del sistema político, las fuerzas militares y como principal sostén económico de los actores del conflicto armado.

A diferencia de otros países de la región, donde las actividades ilegales y las legales se encuentran diferenciadas con relativa claridad, en Colombia existe una simbiosis de conveniencia mutua entre funcionarios públicos y comerciantes legales con delincuentes que se benefician, todos, de las debilidades del sistema jurídico y de la tolerancia social hacia estos hechos.⁹⁷ De forma que un sistema de corrupción existente,

es en promedio subestimado por los mismos en las encuestas”, p. 32. Véanse además las citas 102, 103 y 104 de este capítulo.

⁹⁷ Varios autores coinciden en la debilidad ética de una sociedad en extremo individualista que observó con cierta tolerancia a los primeros exportadores de marihuana, como más tarde lo hizo con los de la cocaína y el opio a Estados Unidos y Europa. A lo mejor porque la promoción económica, sin importar su origen legal o ilegal, es aceptada como parte del triunfo personal. El profesor Astorga dice que: “Tampoco [hubo] una actitud de condena moral socialmente generalizada hacia las personas que se lanzaron a la aventura. El negocio era nuevo y el ingreso de divisas considerable; las únicas restricciones que parecen haber existido eran las autoimpuestas. La acumulación fue inmensa y rápida. Y muy evidente la tolerancia, la incapacidad institucional o el dejar hacer”. Astorga, *op. cit.*, p. 16. Por su parte, Francisco Thuomi, apoyado en las ideas de Hernando Gómez Buendía, describe la presencia de una “racionalidad pública” colombiana “bastante débil y en la cual hay una preponderancia de la racionalidad privada. Éste es el secreto nacional: la inagotable e individual creatividad, diversidad, imaginación, ‘rebusque’ y tenacidad de los colombianos. Pero también su dificultad para organizarse, forjar proyectos colectivos y resolver problemas públicos esenciales”. Francisco E. Thuomi, *Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes*,

con alianzas tácticas entre funcionarios y empresarios, es propicio a la inmersión de los grandes capitales provenientes del narcotráfico. Aunque, hay que aclararlo, el narcotráfico con sus dineros no fue la génesis del problema de la corrupción sino que más bien aumentó sus proporciones a límites inimaginables.⁹⁸

Para alcanzar su presencia en todos los estamentos de la sociedad colombiana, los grupos ilegales del narcotráfico crean primero sus redes de apoyo social a partir de su núcleo familiar y amigos de infancia, para luego ampliarlas a personas que les prestan servicios.⁹⁹ Entre estos se destacan: un gran séquito de capataces de hacienda y necesarios guardaespaldas; campesinos de las plantaciones; profesionales químicos que trabajan a destajo en los laboratorios; reconocidos proveedores y vendedores de precursores químicos; lo mismo que los abogados prestos a defenderlos; pilotos que llevan la droga de la selva a otros países; y cuando el dinero abunda, asesores financieros, banqueros nacionales o de Miami, Panamá o de paraí-

Bogotá, 2001, p. 254. Versión borrador original del libro *El Imperio de la Droga: Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*, Bogotá, IEPRI/Planeta, 2002, p. 254.

⁹⁸ El profesor Libardo Sarmiento sostiene que: “Históricamente la corrupción es de carácter «consustancial» a la sociedad colombiana. Este vicio es un mal endémico y sistémico. Ocupamos el séptimo lugar de corrupción en el mundo. El 67% de los contratistas asevera que paga sobornos. Por cuenta de la corrupción los colombianos debemos pagar un promedio de 32% de sobrecostos en el proceso de contrataciones. De los \$29 billones que el Estado colombiano compra al año en bienes y servicios, por corrupción se pierden más de \$9 billones, esto es, una cifra similar al gasto público en educación y salud; en consecuencia, si no fuera por esta patología institucional se podrían duplicar las cifras de cobertura o mejorar la calidad de estos servicios”. Libardo Sarmiento Anzola, *Corrupción y clientelismo en Colombia*. En <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corrupcion-y-clientelismo-en-colombia/> (fecha de consulta: 14 de abril, 2007).

⁹⁹ La opinión pública colombiana, de forma algo simplista, distingue a tres grupos relacionados con el tráfico de drogas y la violencia que generan: uno de “narcos”, que serían los traficantes de droga en exclusiva; dos “los paramilitares”, encargados de la guerra sucia y el supuesto enfrentamiento con los grupos guerrilleros; y tres, los “narcoparamilitares”, los que combinan las dos actividades. Más adelante, se agregaría el de “para-políticos”, para designar a los políticos involucrados con cualquiera de los tres grupos anteriores.

tos fiscales; y un largo etcétera.¹⁰⁰ Todos en una relación de servicios, cumpliendo casi siempre con las formas legales necesarias, pero sin ser parte integral de la estructura de su organización criminal. Método con el que evitan delaciones e investigaciones judiciales.

En un momento de su desarrollo, que se calcula a mediados de la década de los ochenta, los narcotraficantes fomentan la conformación de comandos armados, entrenados por mercenarios extranjeros, con el objetivo de salvaguardar los laboratorios de cocaína de los ataques de los grupos guerrilleros.¹⁰¹ Asimismo, en su fase de posicionamiento en las zonas bajo su control, “aceitan”, ya sea con dinero o bajo intimidación a los poderes locales. Controlan o manipulan de esta forma a alcaldes, concejales, jueces, notarios; lo mismo que a los comandantes militares y de policía. Las consecuencias más visibles de la inmersión de la economía ilegal de las drogas ilegales se expresan, además del recorte de los derechos y garantías sociales y el aumento desmesurado de la corrupción, en las alianzas *non sanctas* entre militares y criminales. Y por supuesto, crece la tasa de asesinatos, el desplazamiento forzoso, el lavado de capitales, el fracaso agrícola de productos legales, la deforestación, el contrabando de gasolina y de precursores químicos, etcétera.

¹⁰⁰ Thoumi, *op. cit.*, pp. 125-126.

¹⁰¹ Un tema complejo es saber si fue real la escisión, y en qué momento preciso sucedió, entre los narcotraficantes “puros” y las fuerzas paramilitares que ellos crearon. Se puede especular, si es que ocurrió, que esta separación ocurre en el momento en el que los jefes del poder militar, en cabeza de los hermanos Fidel y Carlos Castaño, deciden operar por cuenta propia y “prestar servicios” a sus antiguos creadores a cambio de gruesas sumas de dinero que utilizarán para conformar un ejército privado, muy bien armado, que en el momento de su desmovilización presentó a más de 30.000 miembros. Y, en términos tácticos, cuando los comandos paramilitares dejan de cumplir una misión de guardianes de laboratorios y del anillo de seguridad de los llamados capos de las drogas para concentrarse, casi en exclusivo, en ataques a la población civil que ellos consideraban apoyo de los grupos armados de izquierda.

Es de reconocer que estos ingresos “calientes” fueron invertidos primero en actividades legales, utilizadas para filtrar dineros ilegales, como ocurrió con la producción ganadera y agrícola, en particular con el control casi total de la producción y distribución de cultivos como los de palma africana, arroz o cacao. Así como la participación económica en los juegos de azar, clubes deportivos, la comercialización de vehículos suntuosos, la prostitución o la actividad turística. Y más tarde, en razón de su volumen, buscaron terrenos más sofisticados como la especulación financiera internacional, inversión en bolsa o la compra de empresas y de bienes raíces en otros países.

Pero en donde los efectos han sido sustanciales es en las zonas rurales y semirurales, en especial respecto a la tenencia de la tierra. Tanto que estudiosos como Alejo Reyes se atreven a denominar este fenómeno de “Contrarreforma agraria” o el Alto Comisionado de Paz Luis Carlos Restrepo de “Pararreforma agraria” por parte de los grupos ilegales; pero en particular de los narcotraficantes.¹⁰² A través de métodos sangrientos, ayudados por el gran crecimiento de sus grupos armados, desplazaron a miles de familias de sus tierras de forma intermitente desde la década de los ochenta. Aunque el momento culminante del desplazamiento masivo se presenta a comienzos del siglo XXI.¹⁰³ Además del uso de la violencia, los narcotraficantes se empeñaron en la compra selectiva de grandes haciendas ya productivas, en zonas semirurales de Antioquia, Valle del Cauca, del Magdalena medio o en la Costa Atlántica,

¹⁰² Thoumi, *op. cit.* p. 5.

¹⁰³ La magnitud de este atropello lo certifican diversos organismos nacionales e internacionales que reflejan la gravedad del mismo; tal y como lo registra Juanita León de la *Revista Semana*: “la Contraloría General de la Nación calcula que los desplazados perdieron 2.6 millones de hectáreas, una consultoría contratada por el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada, de Acción Social, financiada con recursos del Banco Mundial, ACNUR y OIM, y la agencia sueca de cooperación estima que fueron 6.8 millones de hectáreas. Un estudio del CEDE de la Universidad de los Andes calcula, a su vez, que son tres millones”. Juanita León, “Esta tierra se perdió...”, en *Revista Semana*, Bogotá, 18 de julio, 2006.

regiones con una sólida infraestructura de carreteras y fuentes de agua.¹⁰⁴

Con grandes capitales transformaron otras regiones rurales más apartadas de las grandes capitales, como el Guaviare, Putumayo o Caquetá, creando polos de desarrollo en los que “[a]hora se trata de las áreas de influencia de municipios e incluso ciudades intermedias que de la mano de su historia rural han experimentado procesos de urbanización, terciarización de la economía e integración con otras regiones, en gran parte gracias a los excedentes que el narcotráfico le provee a estas sociedades”.¹⁰⁵ Lo interesante de este fenómeno es que, con el poderío alcanzado, la alianza narco-paramilitar entró en conflicto con los caciques y politiqueros tradicionales y, los que no aceptaron sus condiciones, fueron asesinados o expulsados de estas regiones.

Consecuencia de ello fue el cambio radical en los poderes políticos locales, antes monopolio de los “ricos del pueblo”, lo que en poco tiempo transformó el mapa de la política colombiana. Los llamados narcos y/o paramilitares, de manera particular o en conjunto, lograron este dominio local con la conjunción de su fortaleza económica, la intimidación de sus ejércitos privados y el control de las principales funciones propias del Estado. Entre estas últimas, como resalta Duncan: “Regulan y extraen tributos a las transacciones económicas, amenazan y protegen a las comunidades, moldean la justicia y el orden

¹⁰⁴ Claro que muchas de estas compras en apariencia legales se hicieron obligando a propietarios, grandes y pequeños, a firmar hipotecas o traspasos ficticios. Y, por supuesto, con la connivencia de las autoridades locales y notariales. En otros departamentos; pero en particular en el Choco, donde la propiedad de la tierra es comunitaria, la consigna de usurpación de tierras, por parte de grupos paramilitares, fue: “sí no venden se mueren”. Lo que obligó a cientos de familias a firmar la cesión de derechos a favor de los paras o sus testaferros. “Los señores de la tierra”, en *Revista Semana*, Bogotá, sección Nación, domingo 30 de mayo, 2004.

¹⁰⁵ Gustavo Duncan, *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*, Bogotá, Documento CEDE 2005-2 (edición electrónica), enero de 2005, p. 4.

político de acuerdo a su conveniencia, y poseen el control, y por consiguiente las mayores ganancias, del tráfico de drogas.”¹⁰⁶ No conformes con el poder local sobre la tierra comienzan desde finales de los años ochenta un proceso sistemático de dominación regional, pero esta vez con el objetivo de obtener el poder político, manifiesto en las contiendas electorales de 1998, 2000, 2002, 2004 y 2006; con un notable avance de políticos puestos a dedo por ellos en algunas gobernaciones y asambleas departamentales.¹⁰⁷

No satisfechos con ello, los narcos en conjunción con los paramilitares dan un paso adelante por el control del país y, según palabras del autodenominado comandante Salvatore Mancuso, como lo recuerda el investigador Gustavo Duncan, en los primeros años del nuevo siglo logran “controlar el 35% del Congreso, junto con la burocracia en los altos cargos nacionales que es ocupada por funcionarios procedentes de regiones de reconocido dominio de las autodefensas”.¹⁰⁸ Hecho confirmado por los posteriores escándalos que llevaron a la cárcel a varios parlamentarios, en su mayoría del Partido de la “U” y otros movimientos políticos, todos afines al presidente Uribe.

Se produce entonces, ya en el seno del propio poder central, una refriega entre los poderes tradicionales y el poder emergente del narcoparamilitarismo. Es así como desde el año 2002 se abre una polémica nacional, auspiciada por los grupos de poder urbanos, desde *El Tiempo*, el único diario de alcance nacional, y la principal revista de opinión del país *Semana*, en contra de esa nueva “élite” rural o provinciana que comienza a desplazarlos.

El punto culminante del enfrentamiento se da con el llamado a juicio de varios congresistas de la Costa Atlántica y con

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰⁷ Testimonian estos hechos el enjuiciamiento, entre otros, de los gobernadores Trino Luna del Magdalena y Salvador Arana de Sucre.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 50.

la declaración del “fantasma del paramilitarismo”, como personaje del año 2006.¹⁰⁹

Desde los editoriales de estos dos importantes medios se denuncia también, y de manera directa, al presidente Álvaro Uribe, al presentar graves indicios de su complicidad con personas sindicadas de “narcoparas”, tanto en su departamento natal Antioquia como en el de Córdoba, donde posee junto a sus familiares varias haciendas ganaderas.¹¹⁰ En una serie de artículos presentan la forma como los poderes regionales del “narcoparamilitarismo” lo auparon a la primera magistratura.¹¹¹ Además, como se ha visto, colabora en el papel de casi vocero de estos grupos ilegales que asumió Uribe desde su llegada a la presidencia en el 2002 y en su insistencia en convertirlos en actores políticos del conflicto. Confrontación que se agudizó en el primer año (2006-2007) del segundo mandato de Uribe Vélez, con la serie de escándalos relacionados con los políticos y familiares cercanos al presidente involucrados con los paramilitares, haciendo temer inclusive por la permanencia en el cargo del primer mandatario.

En otro orden, y respecto a la incidencia en la economía colombiana de los grupos guerrilleros, en particular de las FARC-EP, son pocos los estudios basados en cifras que pudieran considerarse exactas. El manejo interesado de estas cifras es parte central del conflicto y, por supuesto, hay un natural hermetismo de los grupos ilegales sobre la utilización de sus recursos económicos. Inclusive cuando se presentan cifras, como lo hace el Departamento Nacional de Planeación, se expresan

¹⁰⁹ Un seguimiento a las primeras páginas de todos los diarios colombianos, pero en particular de *El Tiempo*, desde agosto de 2006 hasta agosto de 2007, muestra la magnitud del llamado “escándalo de la parapolítica”. Véase además el informe especial dedicado al tema en la revista *Semana*, edición 1286, 23 de diciembre, 2006.

¹¹⁰ Informe especial “‘Apretadito’ La conexión paramilitar afecta a todos los partidos. De esto no escapa Colombia Democrática, que fue la semilla del uribismo”, en *Revista Semana*, edición 1282, Bogotá, 25 de noviembre, 2006.

¹¹¹ *Revista Semana*, edición 1286, 23 de diciembre, 2006.

con serias reservas.¹¹² Con estas precauciones, se observa que el Ejército de Colombia divulgó en enero de 2005 un artículo titulado “Conociendo al enemigo”, con información producida por una Comunidad de Inteligencia Nacional en la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), donde afirma que: “los ingresos de las FARC en el año 2003 fueron cerca de tres billones de pesos (\$3 799 433 435 539).”¹¹³ Y, en coincidencia, una periodista de *El Universal* de México, usando como fuente “un informe de circulación restringida del gobierno de Colombia”, relata que los ingresos anuales de las FARC-EP sobrepasan los “mil millones de dólares anuales”.¹¹⁴ Es evidente que gran parte de estos recursos ilegales de las FARC-EP ingresan al flujo económico legal, sobre todo en un nivel local, con la adquisición de los medios de manutención de los campamentos, la sustentación alimentaria y sanitaria; junto a los uniformes de sus combatientes y sustento.

Lo mismo ocurre con los mercados, muchos legales, donde se adquiere la logística de comunicaciones, sea en Colombia

¹¹² En la presentación del informe sobre los costos del conflicto el Departamento Nacional de Planeación (DNP), previene así: “Vale la pena anotar que: 1. Por *escasez de información y por tiempo*, algunos parámetros que explican el impacto del conflicto en Colombia *no se pudieron estimar*; 2. *Los resultados no* pueden considerarse como *concluyentes o definitivos*. 3. Es necesario *continuar el debate* sobre la metodología y los resultados. [Las cursivas son del original]”. Dirección Nacional de Planeación, *Aproximación a los costos económicos generados por el conflicto armado interno en Colombia (CAD): 1999- 2003*, Bogotá, DNP, presentación PowerPoint, 2004, p. 14.

¹¹³ Ejército de Colombia, “Conociendo al enemigo”, sección noticias. En <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=79440> (fecha de consulta: 10 de enero, 2006).

La tasa de cambio oficial del dólar en los meses de enero 2003 (2 928 pesos); julio 2003 (2 800 pesos) y diciembre 2003 (2 788 pesos). Véase la tasa de cambio representativa del mercado-TCRM, del Banco de la República.

¹¹⁴ Doris Gómora, “FARC ganan mil mdd al año por venta de droga al narco”, en *El Universal*, México, 21 de febrero, 2007. Como nota al margen, hay que decir que estas cifras, de ser ciertas, confirmarían la capacidad económica guerrillera para soportar repliegues tácticos por largos periodos de tiempo, tal como sucede durante la ofensiva gubernamental del Plan Colombia. Además que los mantendría con una operatividad militar moderna y, como en el área de las comunicaciones, en cierto grado sofisticada.

u otros países. Aunque a ese respecto Andrés Peñate, en ese entonces viceministro de la Defensa, expresó que apenas 4% de sus ingresos es utilizado en gastos directos para sus combatientes. Los rubros generales de gastos los discriminó así: “los egresos de las FARC en ese año [2003], el 38 por ciento se fueron en la compra de insumos químicos para la elaboración de narcóticos. En la adquisición de elementos explosivos usados en atentados terroristas la cifra es del 35 por ciento, en compra de armamento del 4 por ciento y en alimentación a sus integrantes del 4 por ciento”.¹¹⁵ Mientras, con una gran diferencia en los porcentajes, en *El Universal* de México se especula que: “las FARC destinan casi 60% de sus ingresos totales a la compra de sustancias químicas que les permiten el procesamiento de la hoja de coca”; para agregar que de lo restante “13% de sus ingresos lo destinan las FARC para efectuar atentados, y el resto corresponde a alimentación, equipamiento, reclutamiento, inteligencia, transporte, salarios, viáticos y pagos a su red internacional.”¹¹⁶ Es decir que según esta fuente, además de doblar el porcentaje de lo que utilizarían las FARC-EP en el procesamiento de drogas; el restante 27%, lo destinarían de manera casi directa en sus combatientes.

Las anteriores aseveraciones son importantes si de ellas diferimos que los ingresos de las FARC-EP en su mayor parte, entrarían al circulante del sistema económico a través de los proveedores legales o ilegales existentes en el mercado colombiano. De todas maneras parecen cifras modestas, si las comparamos con los cálculos más tímidos que señalan que los ingresos anuales de los narcotraficantes colombianos superan los 30 000 millones de dólares. Según las autoridades una parte de estos recursos los utiliza este grupo guerrillero, en la explotación ganadera, en la compra de tierras y en empresas

¹¹⁵ Ejército de Colombia, *Ingresos de las FARC en 2003 fueron de cerca de 3.5 millones de millones de pesos*, Bogotá, Ministerio de Defensa, 1 de febrero, 2005. En <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=74041>.

¹¹⁶ Gómora, *op. cit.*, p. 1.

fachadas,¹¹⁷ en especial en el sur del país. Y salvo algunos excedentes, como lo afirma *El Universal* de México, los “han enviado [sus ganancias] a bancos europeos destacando los de Alemania y Francia”.¹¹⁸

El Estado, en especial desde la administración de Andrés Bastara y la implantación del Plan Colombia, desvía cada vez más recursos del presupuesto nacional para gastos de Defensa y deja a un lado sus obligaciones en otras áreas prioritarias. Las cifras para el periodo 1999-2003 fueron, según un reporte del Departamento Nacional de Planeación: Exceso de gasto en Seguridad y Defensa 51.3%; en la lucha contra las drogas ilícitas 21.9%; ataques infraestructura 5.9%; por muerte de miembros de la fuerza pública 4.5%; extorsión a ganaderos 3.4%; minas antipersonal, 3.1%; secuestro 2.9%; desplazamiento 2.8%; abigeato 2.5%; reincorporación 1.0%; e indemnizaciones a víctimas de la violencia.¹¹⁹ En líneas generales, el mismo reporte, al cuantificar las pérdidas económicas que produce el conflicto armado, independiente del actor que las causa, señala que: “Entre 1999 y el 2003, el conflicto le generó al país costo por \$16.5 billones de pesos de 2003. Este valor equivale a 7.4% del PIB de 2003 o 2.7 veces el déficit del sector público consolidado de 2003 o 2.1 veces el Presupuesto de Inversión de la Nación (2003). De estos costos 81.3% son costos directos.”¹²⁰

Al considerar en conjunto los alcances de la intromisión de dineros ilegales, en su mayoría provenientes del narcotráfico, y la manera como son utilizados dentro del sistema económico colombiano, se puede afirmar que lejos de cualquier presunción empírica, las cifras demuestran que el peso de los dineros ilegales no ha tenido un peso significativo, mucho menos positivo, en el balance general de la economía colombiana. En cifras

¹¹⁷ Se refiere a las empresas que detrás de su apariencia legal se utilizan para realizar actividades ilegales como el lavado de capitales del narcotráfico.

¹¹⁸ *Loc. cit.*

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 21.

¹²⁰ DNP, *op. cit.*, p. 17.

reales: “la tasa de crecimiento del PIB durante la era poscocaína (a partir de 1980 y hasta 1997) fue de alrededor de 3.2%, mientras que durante los 30 años anteriores llegó a promediar en un 5.5%.”¹²¹ Además, a pesar de ser capitales considerables, los países productores como Colombia son los que se quedan con la parte más pequeña de los ingresos globales del narcotráfico: “Tan sólo 1% de los ingresos del tráfico mundial de drogas llega a los agricultores de los países en desarrollo que se dedican al cultivo mientras que 99% restante es percibido por los grupos de narcotraficantes que actúan en diversos puntos de la cadena.”¹²²

En un mismo sentido negativo, se observa que todos los actores del conflicto producen con el uso de recursos ilegales el estancamiento en varios sectores productivos, al “criminalizarlos”; entre ellos la construcción, el turismo, las flores y la otrora pujante industria textilera. Otro resultado inmediato es la puesta en la picota de cualquier capital proveniente de Colombia. Los fletes de transporte y las pólizas de seguros aumentaron con la única justificación de los retardos causados a las mercancías colombianas por los exhaustivos controles aduaneros.¹²³ Además de la estigmatización mundial de cualquier poseedor de un pasaporte de ese país, sin importar siquiera su rango o calidad diplomática.¹²⁴

Aunque sus efectos más visibles son el aumento sustancial de divisas; lo que favorece la balanza de pagos, y el consumo de

¹²¹ *Ibid.*, p. 182.

¹²² Dirección Nacional de Estupefacientes, *Observatorio de drogas de Colombia. Acciones y resultados 2003*, Bogotá, Ministerio de Interior y Justicia, diciembre de 2004, p. 18.

¹²³ *Ibid.*, p. 193.

¹²⁴ El 1 de mayo de 2005, Carolina Barco Isakson, canciller colombiana en ese momento, nacida en Boston de madre estadounidense e hija del ex presidente colombiano Virgilio Barco, fue vejada por la policía del aeropuerto de Miami. A pesar de la protesta protocolaria se adujo que su condición de colombiana era causal del trato que recibió. Véase la primera página de *El Tiempo* y www.caracol.com.co (fecha de consulta: 5 de junio, 2005).

bienes suntuosos de manera temporal; su influencia a largo plazo es más bien negativa. El gran flujo de divisas ilegales devalúa en un nivel interno las divisas extranjeras, en particular el dólar, y genera grandes dificultades al sector exportador. Al mismo tiempo, la sobrevaloración del peso produce un aumento exagerado en las importaciones; en especial la de bienes suntuosos.¹²⁵ Sin desconocer que, dada la magnitud de los flujos de capital ilegal, se fue transformando de manera gradual la estructura económica, con un consecuente cambio en los actores que detentan, no sólo el poder económico sino en específico los poderes políticos del país.¹²⁶

¹²⁵ Aunque adquieren tierras de gran valor productivo no las dedican a ello. Más bien las grandes haciendas las convierten en clubes campestres o en parques zoológicos. Además, en razón a su sobrante de capital, lo normal es que descuiden cualquier esfuerzo productivo y simulen su rentabilidad. Operación que les permite el lavado de grandes cantidades de dinero ilegal.

¹²⁶ Thoumi, *op. cit.*, p. 182.

CAPÍTULO IV. ESTRATEGIAS ESTRUCTURALES DE PAZ

En los capítulos precedentes se indagaron, con el análisis de la génesis de los problemas centrales de Colombia y la singularidad de los actores del conflicto colombiano, las causas que clarifican, en particular para los lectores no familiarizados con el acontecer colombiano, el porqué de más de medio siglo de violencia armada intermitente. Así se encontraron como puntos centrales de dicha conflictividad: la desigualdad económica extrema y la exclusión política. Además, se evidenció el debilitamiento progresivo del Estado, un crecimiento económico precario, acompañado de una deficiente cobertura social; un alto grado de corrupción en las empresas públicas y la fragilidad total del sistema jurídico, embestido por la desprotección del Estado y las estructuras del narcotráfico.

De esta suerte, cualquier acción que aspire a solucionar de forma duradera estos problemas estará obligada a la superación gradual e interrelacionada de todos los fenómenos. No hay ni habrá solución real de las graves deficiencias democráticas si no se desarrollan transformaciones estructurales que propicien la construcción de un nuevo país. Mientras acabar con la violencia se presenta como una tarea urgente; a mediano y a largo plazo, la tarea más importante es terminar con la pobreza extrema,

causa principal de la conflictividad violenta. No hacerlo, como hasta el presente, es seguir aplazando la única salida aceptable: una relativa igualación social y la participación real de amplios sectores en las decisiones políticas que afectan sus vidas y la del país.¹

Merece referencia especial, la peculiaridad colombiana manifiesta en la coexistencia de un conflicto activo y otro pasivo (posconflicto) en un mismo espacio y tiempo. Es decir, el Estado realiza combates armados con algunos grupos armados y, a un mismo tiempo, promueve acuerdos de desmovilización y dejación de armas con los distintos grupos insurrectos. Ésta ha sido una situación reincidente en el acontecer colombiano en el último medio siglo. Hay que recordar que mientras se desmovilizaba un grueso de los movimientos guerrilleros liberales, en 1953, o durante la dejación de las armas de varios grupos guerrilleros de izquierda a principios de la década de los noventa, arreciaban duros combates con otras fuerzas rebeldes quienes consideraban una claudicación a sus principios cualquier pacto con el gobierno de turno.²

Un fenómeno que sigue vigente y que obliga a reflexionar sobre la exigencia de trabajar bajo esa circunstancia doble, para entender las intermitencias y complicaciones y con el fin de encontrar una eventual solución definitiva. En consecuencia, deberán implementarse estrategias negociadoras para “sacar”

¹ En este orden se pronuncia un estudio de la Universidad de los Andes y la Fundación Ideas para la Paz de Colombia al señalar que: “la construcción de paz consiste, citando a las Naciones Unidas, en ‘acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída del conflicto’; y donde además se agrega que: “Por tanto, la actividad de construcción de paz en el nivel internacional expande su enfoque meramente diplomático y adquiere una dimensión preventiva, paliativa y reparativa con objetivos económicos y sociales. Angelika Rettberg [coord.], *Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes/Fundación Ideas para la Paz/Alfaomega Colombiana, diciembre de 2002, p. xviii.

² Véanse estos casos en detalle en Medófilo Medina y Efraín Sánchez [eds.], *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Turismo, 2003.

del conflicto a fuerzas opositoras y, de manera simultánea, otras que aboguen por la “inclusión” de las fuerzas ya desmovilizadas. De ahí la necesidad de proponer soluciones paralelas con alcances desiguales que se acomoden a cronologías y estadios distintos del conflicto. Por ello es primordial que las estrategias definan con claridad, desde un comienzo, si su carácter es coyuntural o estructural y cuál es la prioridad de su implantación.

Para la efectividad de las estrategias

Antes de abordar el desarrollo de las estrategias es necesario conocer su propósito y en particular los elementos que la componen. Así, de una manera general, se puede afirmar que la finalidad de toda *estrategia* de paz será la superación de un caso o situación específica y para ello se presentará ante una instancia u agente con suficiente capacidad operativa y logística para su realización. La estrategia explicitará tanto el diagnóstico del problema a resolver como los pasos adecuados para la solución viable del asunto.

Son elementos centrales de una estrategia:

I. El *análisis* del *problema* por superar; II. Una *propuesta viable* que deberá considerar tanto *a)* la *factibilidad presupuestal* así como contar con *b)* el *interés social* y *c)* el *costo-beneficio* apropiado. De igual manera, convendrá buscar *d)* la *instancia* o *agente realizador* más idóneo. Otro elemento sustancial para llevar a buen término toda estrategia es III. El carácter *consensuado* que llevará implícita la aceptación tanto del autor de la estrategia como de la persona o grupo que solicita o reciba los logros de ésta. La adición de todos los anteriores elementos dará como resultado IV. La *solución estructural*.

En el caso específico de Colombia será necesario considerar en detalle cada uno de los elementos que intervienen en la conformación de una estrategia.

- I. El *análisis del problema*: al escoger cada uno de los problemas que son causa relevante del conflicto armado colombiano es preciso determinar su carácter coyuntural o estructural. Para ello se entenderá como *estructural* toda situación perturbadora del equilibrio social latente en el país, por un periodo largo y continuo. A diferencia de lo *coyuntural* que estará determinado por su efecto perturbador inmediato y su carácter breve. Analizar el problema obliga a considerar no sólo el parecer de académicos y expertos, sino que tendrá especial relevancia la experiencia y opinión de las personas afectadas de manera directa por el problema. No hacerlo producirá, casi con seguridad, inexactitudes en el diagnóstico del problema analizado.
- II. La *propuesta viable*: el uso del adjetivo tiene importancia en la medida que la historia colombiana ha visto a los actores del conflicto lanzar las propuestas más descabelladas y faltas de todo asidero con la realidad. Cualquier propuesta tendrá dificultades para su realización si no consideran en conjunto los siguientes factores:
 - a) El *presupuesto*: saber y definir con antelación de donde saldrán los recursos económicos de financiación de cada estrategia es un elemento clave; pues cualquier propuesta, por interesante o beneficiosa que sea, pierde su aplicabilidad por la falta de recursos económicos ciertos y suficientes.
 - b) El *interés social*: es un factor al que por lo general no se le otorga mayor importancia, pero es crucial para la conformación de una comunidad o sociedad basada en relaciones sociales distintas a las ya existentes. Aunque parezca ideal es muy necesaria su consideración, pues evitará roces en la realización de cualquier estrategia al determinar que el objetivo central de la misma sea el bienestar común de todos sus miembros.
 - c) El *costo-beneficio*: como dice el saber popular, hay que evitar que “el remedio sea peor que la enfermedad”.

No podrán ser benéficas para las poblaciones las medidas, por bien intencionadas que sean, que produzcan un daño mayor al ya causado por el problema original a combatir.

d) La *instancia o agente realizador*: definir quién será la persona o grupo ejecutor en cada uno de los estadios de un proyecto asegurará que haya un responsable directo no sólo de su ejecución material sino de cualquier inconveniente u error.

III. El *consenso*: es elemento central de cualquier estrategia, en la medida que cada una de las partes de un conflicto reciba de manera directa o indirecta los beneficios de la misma, es lograr la opinión favorable de todos los involucrados. Hacerlo de manera unilateral, sin su conocimiento y aceptación; inclusive en aquellos proyectos dedicados a una sola de las partes, creará molestias y con mucha probabilidad la parte que se sienta excluida colocará obstáculos insuperables para su realización.

IV. La *solución estructural*: es el resultado final alcanzado con la ejecución de cada uno de los elementos que intervienen en la constitución de una estrategia. Será el objetivo central y definitivo para cualquier tipo de estrategia que pretenda superar de manera definitiva las causas del problema estructural y crear las condiciones para que éstas no persistan o queden latentes para la reactivación del mismo a corto o mediano plazo. Se debe entender que toda solución estructural hace parte de otras soluciones interrelacionadas para alcanzar un resultado definitivo que solucione un problema específico.

En consecuencia, el presente capítulo propone una serie de estrategias específicas para superar de raíz las causas generadoras y las que facilitan la permanencia del constante clima de conflicto entre los colombianos. Siguiendo el marco conceptual para la solución del conflicto colombiano, sugerido entre

otros por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), se desarrollarán propuestas dentro de tres órdenes fundamentales: la refundación democrática, la recuperación económica y la justicia real.

Para un buen comienzo

Como preámbulo a las transformaciones estructurales que necesita Colombia es de gran utilidad el llamado a Una conferencia internacional para la paz en Colombia, que estaría presidida por Gabriel García Márquez, premio Nobel de Literatura 1982.³ Un llamado de esta naturaleza propiciaría el reconocimiento y compromiso internacional con el proceso que se estaría gestando en Colombia por alcanzar una paz cierta y duradera. En ella participarían, además de los secretarios generales de las Naciones Unidas y de la OEA, los directores del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; los presidentes

³ Es necesario decir que la iniciativa de una Conferencia de carácter internacional sobre Colombia no es original. La Unión Europea en repetidas ocasiones; lo mismo que una serie de personalidades intelectuales y académicas de Colombia, Estados Unidos y Europa, entre ellas Gabriel García Márquez, enviaron en junio de 2000, una "Carta abierta al presidente de Estados Unidos George W. Bush, y al presidente de Colombia, Andrés Pastrana"; que en su punto cinco sugiere "la convocatoria para llevar a cabo una gran Conferencia Internacional sobre Colombia". BBC MUNDO, martes 27 de febrero, 2001. Valga decir que Gabriel García Márquez es la persona más indicada para presidir esta conferencia por su gran capacidad de convocatoria internacional y por ser casi la única personalidad colombiana que goza del total respeto de todos los actores del conflicto armado. Además siempre ha estado dispuesto a participar como garante en encuentros entre delegados del gobierno colombiano y líderes o representantes de diversos grupos armados. Véase *El Tiempo*, Bogotá, primeras páginas, 21, 22 y 23 de diciembre, 2005, con el ELN en Cuba, y Mauricio Aranguren, *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*, Bogotá, Oveja Negra, 2001, p. 319; donde se reseña el encuentro de García Márquez con voceros de grupos paramilitares de derecha en México. En el orden financiero, países como Noruega cuentan con fondos especiales para financiar este tipo de propuestas a través del NORDEM (Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights). Sirva de ejemplo que Colombia ha recibido apoyo para algunos encuentros preparatorios como el realizado en 1999, cuando el gobierno noruego asumió los gastos de una visita de trabajo a ese país de una delegación conjunta de representantes del gobierno colombiano y del grupo guerrillero FARC-EP.

de los países limítrofes, afectados en diverso grado por el conflicto colombiano;⁴ Estados Unidos, como parte involucrada en el conflicto; España, Francia, Argentina y México, por su importancia política, económica y regional; los primeros ministros de Japón y Noruega; y el canciller de Alemania. Además de los premios Nobel de la Paz latinoamericanos Rigoberta Menchú, Oscar Arias y Adolfo Pérez Esquivel; y de altas personalidades de la cultura mundial. Junto a todos ellos, los representantes oficiales de los actores del conflicto armado, de los partidos y movimientos políticos, de los gremios empresariales, de las organizaciones sindicales y de los movimientos sociales más importantes del país.

Dicha conferencia tendría como objetivo principal lograr la vinculación directa de la comunidad internacional, tanto como garante de los acuerdos de paz como para obtener la financiación necesaria para la realización de los proyectos suscritos. Además, la conferencia conformaría de manera inmediata un Comité Especial que tendría como función específica la designación de las comisiones encargadas de desarrollar las estrategias acordadas y de establecer las normas reglamentarias de sus actividades. En principio las comisiones serían cuatro: 1. Temas políticos; 2. Temas de justicia; 3. Temas económicos, y 4. Temas de seguridad. Estas comisiones velarán por el establecimiento de las estrategias pertinentes y deberán hacer un seguimiento minucioso de su desarrollo. Cada comisión estará dirigida por una personalidad de renombre internacional.

MODELO POLÍTICO PROPUESTO

Mientras las necesidades básicas, espirituales y materiales, de la mayoría de la población de un país no sean resueltas de forma satisfactoria por sus gobiernos, pregonar la existencia de

⁴ Los países que limitan con Colombia son Brasil (1 645 km), Ecuador (586 km), Panamá (266 km), Perú (1 626 km) y Venezuela (2 219 km).

democracia real será un acto demagógico. Sólo la suma de factores concretos permitirá que los habitantes de una sociedad determinada “sientan” si están o no dentro de un orden democrático real. La democracia se “vive” a diario, en las relaciones de convivencia entre ciudadanos, en el ejercicio de plenos derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones para con el Estado y los otros conciudadanos.

Dentro del quehacer de lo democrático es importante la noción de ciudadano como ejecutor y beneficiario de derechos tangibles. La ciudadanía siempre será activa y las limitaciones a su ejercicio serán un obstáculo para el desarrollo de la democracia. El país o comunidad que haga alarde de su carácter democrático no deberá contentarse, como es usual, con satisfacer sólo a pequeños grupos; sino que, además, deberá evitar de forma activa que estos privilegiados nieguen esos mismos derechos a la mayoría de sus cohabitantes.

El exagerado número de población marginada en Colombia, en condiciones de extrema pobreza, certifica la omisión de lo democrático.⁵ La exigencia de mejores condiciones de vida que permitan el desarrollo mental y físico de un individuo es el requisito central de todo acto democrático. Por ello la función central de las estrategias que se presenten para la vida “en democracia” será la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de sus habitantes.⁶ La democracia, como la sociedad que la ejercita, está cargada del dinamismo propio de todo ser que busca un desarrollo. Ahora, lo importante es que sus alcances lleguen al mayor número posible de habitantes-ciudadanos. La democracia, como lo democrático, más que un deber ser, tiene la formidable tarea de concientizar, de hacer partícipe

⁵ En 2004, el índice de pobreza en Colombia era de 52.6% y el de indigencia 17% del total de su población, según los cálculos MERPD, línea de base 2004. En resumen ejecutivo, *2019. Visión Colombia, II Centenario*, Bogotá, Presidencia de la República, Planeta/DNP, 2005, p. 45.

⁶ Se sigue aquí la idea central de paz estructural enunciada por el profesor noruego Johan Galtung.

a todos los ciudadanos en los asuntos locales, regionales y nacionales del país. Sin una ciudadanía activa y participativa no hay democracia.

Si se observa el caso del voto, uno de los ejercicios y símbolos democráticos por excelencia, se puede advertir de manera equivocada que Colombia ha vivido a plenitud lo democrático. La permanencia, casi sin interrupciones, de contiendas electorales durante todo el siglo xx lo haría creer así.⁷ Aunque el ritual electoral no ha sido suficiente para afirmar que este país y los colombianos, en concreto, hayan vivido y sentido la “vida” democrática.⁸ Lo electoral sólo se valida como complemento de otros hechos democráticos, como serían los pertinentes a una realización eficaz de una serie de derechos civiles, políticos y sociales.⁹ Como se explicó con anterioridad, el derecho al sufragio pierde su esencia cuando se comprueba que *quien vota no elige*. En Colombia la extrema desigualdad social produce una “acumulación de representatividad” por parte de los grupos

⁷ A pesar de los altos índices de violencia política en Colombia, desde 1957 hasta 2006, se han realizado de manera ininterrumpida elecciones presidenciales, cada cuatro años, y parlamentarias, cada dos años.

⁸ En ese sentido se pronuncia un ex presidente colombiano beneficiario del sistema que ahora critica: “Me atrevo a aventurar la hipótesis de que, para el electorado, la verdadera democracia no consiste en la periodicidad de las elecciones, sino en el bienestar del individuo. Precisamente lo que se les critica a los países latinoamericanos y, en particular, a Colombia: en ser democracias puramente electorales, donde, para calificar la democracia, no sirve, en primer término, la calidad de vida, sino la efectividad del calendario electoral”. Alfonso López Michelsen, *El concepto de democracia*, Bogotá, *El Tiempo*, 17 de abril, 2005.

⁹ Sara Gordon, siguiendo las ideas del sociólogo T. H. Marshall, entiende que la *ciudadanía* será plena cuando los ciudadanos disfruten de derechos, civiles y políticos de una manera integral. Como derechos civiles reconoce, entre otros: las libertades individuales de palabra, pensamiento, fe, propiedad, contrato y el derecho a la justicia. En el plano político destaca el derecho a participar en el ejercicio del poder político, elegir y ser elegido. Y en lo social considera el derecho a un bienestar económico y seguridad social mínima; así como a “tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.” En Sara Gordon R., *Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?*, México, UNAM, 2001. Versión modificada del artículo publicado en la *Revista Mexicana* con el mismo título, p. 2.

económicos, quienes invierten en las campañas electorales fuertes sumas de dinero, de forma que la mayoría de parlamentarios elegidos quedan como representantes particulares de esos grupos. Eso en el ámbito legal.

Pero en las tres últimas contiendas electorales (2002-2006-2010) ha quedado en evidencia la alta representatividad alcanzada por los llamados testaferros de los grupos paramilitares y del narcotráfico. Así las cosas, se puede aseverar que quienes detentan el poder real no fueron elegidos de manera directa y por lo tanto sus acciones escapan a la sanción de una fuerza electoral. Es decir, son un poder político y económico que está fuera de cualquier control democrático.¹⁰

Se confirma de esa manera la regla de que en la historia electoral de Colombia, la función principal del voto del ciudadano común es legitimar un sistema que es extraño a sus intereses y necesidades, por eso no es de extrañar su frecuente prostitución. Así, la esencia limpia del voto se corrompe ante la prebenda que ofrece el clientelismo o la compra directa en las zonas de mayor pobreza y bajo índice educativo. De manera simultánea, las ideologías están ausentes de los debates electorales. Los discursos políticos más que de argumentos están cargados de adjetivos, lo que aviva la intolerancia política.

Además, por si fuera poco, los partidos y movimientos políticos están más preocupados en la repartición de las grandes cuotas burocráticas y de los beneficios económicos que recibirán sus partidos y, en no pocos casos, sus propios dirigentes. Ante este panorama se puede afirmar que salvo el día de las elecciones, el de la llamada “fiesta democrática”, los electores no conocen más días democráticos; pues aún antes de poseionarse el presidente y, casi la totalidad, de parlamentarios, gobernadores y alcaldes deberán de ejecutar y legislar para los intereses privados que los auparon al poder. De este modo,

¹⁰ Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004, pp. 170-175.

no queda duda, el sistema electoral colombiano es un sistema democrático en la forma y antidemocrático en su esencia.¹¹

La crisis es tan importante que, ante la elección de Álvaro Uribe en 2002 y su reelección en 2006, como de su sucesor Juan Manuel Santos (2010) como presidentes sin partido, se señala como la principal razón de su éxito la disolución de los partidos tradicionales. En particular si se advierte la paradoja que, mientras estos siguen siendo la mayoría en el Congreso, no tienen un programa común que los una en torno a un candidato. La atomización e indisciplina partidaria es extrema.¹²

En contravía al continente, donde la representación política se amplía hacia líderes de origen popular, en Colombia grupos del poder económico conservan el monopolio casi intacto de la totalidad de la representación política. Salvo algunas excepciones, los candidatos presidenciales y el Congreso en las tres últimas elecciones (2002, 2006 y 2010) fueron en su gran mayoría miembros de las minorías económicas tradicionales.¹³

¹¹ Manuel Restrepo, profesor del Observatorio social humanístico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), advierte que: “Con la abstención no pierde la democracia, sino la autocracia fingida democrática. Ganó la democracia y quedó claro también que en Colombia hay izquierda y hay derecha. Ganó la abstención porque el modelo vigente no sirve y sus ejecutores no quieren reconocerlo, no hubo compra anticipada de abstención, como si la hubo de votaciones estimuladas con rebajas de 10% en matrículas, pasaportes y beneficios laborales”. Manuel Restrepo, “La abstención muestra que el modelo no es democrático”, en *Revista Semana*, Bogotá, 26 de marzo, 2006. Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, la abstención en las elecciones parlamentarias del 12 de marzo de 2006 sobrepasa 66%, y los votos anulados 15%. Horacio Duque, “Elecciones Colombia: Abstención deslegitima a Uribe Vélez”, en *Noticias RCN*, Bogotá, lunes 13 de marzo, 2006.

¹² En las elecciones del año 2000 y del 2006 el partido Conservador, a pesar de ser la segunda fuerza política con escaños en el parlamento, en un hecho histórico, no presentó candidato presidencial ni para la alcaldía de Bogotá, el segundo cargo de elección más importante del país.

¹³ La excepción más significativa ha sido la elección de ex comunistas como Angelino Garzón, primero como gobernador del Departamento del Valle del Cauca y después como vicepresidente de Colombia, en fórmula con Juan Manuel Santos, y de Luis Eduardo Garzón como alcalde de Bogotá, segundo cargo público por elección del país. El interrogante versaba sobre cuál sería el grado de acomodamiento de sus ideas y ejecuciones a los de las élites tradicionales lo que a la postre se manifestó

Por ende, la amplia participación ciudadana en esos comicios no se vio reflejada en las dos cámaras, de manera que los partidos políticos siguieron cumpliendo la misión específica de defender esas estructuras de poder y no los intereses del común de sus electores.¹⁴ La representación, casi simbólica, de la llamada izquierda legal y representantes de diversos grupos étnicos, parecen estar más interesados en lograr ventajas económicas que en la defensa de los sectores que dicen representar.¹⁵ Inclusive los dirigentes políticos del paramilitarismo, ahora legalizados, también forman parte de las estructuras de poder tradicionales.¹⁶

Así, para el caso específico de Colombia, más que el mejoramiento de su modelo político actual, hay la imperiosa necesidad fundacional de lo democrático. Entendiendo por “lo democrático”, antes que una aspiración ideal, a la puesta en práctica de acciones democráticas sencillas y cotidianas. Por ende, es importante implementar las siguientes estrategias genéricas de carácter político: una para la realización constitucional de carácter estructural y de prioridad inmediata; dos más, una

en la vicepresidencia del primero y en la candidatura del Partido Verde por parte del segundo.

¹⁴ Lucio Oliver, “América Latina: entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil”, en *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Madrid, Nómadas, julio-diciembre de 2000.

¹⁵ Hasta ahora el mejor resultado electoral de un movimiento de izquierda lo obtuvo el M-19, aliado con diversas fuerzas ex guerrilleras y disidentes de los partidos tradicionales, en la Asamblea Constituyente de 1990, con 27% del total, cerca de un millón de votos.

¹⁶ Un caso que merece un estudio aparte, y que demuestra la extrema hegemonía política de grupos privilegiados, es la forma como estos han “prestado” a muchos de sus hijos díscolos para que lideren importantes movimientos rebeldes. Para citar algunos ejemplos: Alfonso López Michelsen en el MRL, luego el cura Camilo Torres Restrepo en el Frente Unido y el ELN, el comandante del M-19 Carlos Pizarro Leongómez y Simón Trinidad en las FARC, entre los más conocidos. Lo preocupante es que las bases les dan responsabilidad de dirigencia, sin desconocer sus calificaciones, por sus ancestros, por encima de representantes de origen popular con superiores o iguales calificaciones. Por supuesto, como en toda regla hay excepciones valiosas, como Lucho Garzón y Argemiro Garzón. Pero hay que subrayarlo, son la excepción.

para el establecimiento de un pacto social y otra para el fomento de una apertura democrática, ambas coyunturales y de prioridad urgente; y, una última, para la consolidación y formación de nuevos movimientos y partidos políticos, estrategia de carácter coyuntural, pero con una prioridad definida a largo plazo.

La realización constitucional

Desde la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) se implementó una política de apertura que luego fue reforzada con la promulgación de una nueva Constitución Política, en 1991, que abolió la carta constitucional vigente por más de cien años (1886-1991), y que facilitó la participación de amplios sectores de la población, hasta ese momento al margen de la legalidad institucional, en órganos de representación política. En materia de derechos civiles se introdujeron cambios sustantivos. El Preámbulo reza que entre los objetivos de su promulgación están los de “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”.¹⁷ En la misma Carta se promovió la desmovilización de varios grupos armados y se les dotó de forma transitoria de ciertas garantías y algunos privilegios con la finalidad de consolidar su participación por la vía pacífica.¹⁸

En un orden comparativo, se puede afirmar que casi todas las medidas constitucionales que condujeron a la paz centro-

¹⁷ Base de datos políticos de las Américas, *Constitución Política de Colombia 1991, con las reformas hasta marzo de 2005*, 16 de agosto, 2005.

¹⁸ *Ibid.* Artículo transitorio 13.

americana y en países como Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán y Angola, y que luego fueron aplicadas en su posguerra, ya fueron instauradas desde ese momento de forma gradual en Colombia.¹⁹ Y, al igual que en esos países, la violencia política y criminal se agudizó. Los indicadores sociales no mejoraron y salvo la apertura de algunos espacios políticos, la nostalgia por las dictaduras o la guerra están presentes. La razón central de esa situación negativa fue el limitado alcance de la inclusión o apertura.

Se precisa entonces de la implementación de más medidas que al mismo tiempo que generan inclusión, abran los espacios políticos. Por ello, a pesar de sus limitaciones, la mejor manera de adecuar la Carta de 1991 a las necesidades democráticas futuras es revisar la aplicabilidad concreta de los aspectos positivos y evitar su desmonte gradual, como se ha evidenciado durante los gobiernos de Álvaro Uribe, con el llamado a un referendo modificador de la misma en 2004 y la introducción de la reelección presidencial inmediata desde 2005.²⁰

En este ámbito, un interrogante muy significativo es qué hará Colombia en el futuro más próximo para compaginar la

¹⁹ Véanse entre otros: Utenriksdepartamentet: *Strategisk rammeverk-Angola 2003-2005. (Marco estratégico- Angola 2003-2005)*, Oslo, DU, 2003; Christiane Schultz, *La difícil superación de las estructuras de violencia en América Central: El ejemplo de la sociedad de post guerra de Guatemala*, Bad Honnef, Fundación Desarrollo y Paz (Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF)/Instituto Social Católico (Katholisch Soziales Institut, KSI), 13 de mayo, 2000. Además, los documentos relacionados con cada uno de estos países en la página Web de USAID, Office of Transition Initiatives (OTI). En www.usaid.gov/hum_response/oti y Guido Galli, *La reforma constitucional como instrumento de construcción y consolidación de la democracia*, Lima, IDEA Internacional, 2004 (borrador).

²⁰ La reforma constitucional que permite la reelección inmediata del presidente en turno fue aprobada a través del acto legislativo 02 de 2004, avalado por la Corte Constitucional el 19 de octubre de 2005. Sin embargo, a pesar de las notorias ventajas del presidente-candidato, por el uso excesivo de los medios de comunicación y de la inauguración apresurada de obras de infraestructura y sociales como propaganda electoral; no se reglamentó de forma simultánea ninguna Ley de Garantías Constitucionales que concediera igualdad electoral a los candidatos opositores.

proliferación, casi excesiva, de normas constitucionales; todas de carácter avanzado, pero que nunca son llevadas a la práctica, con una necesaria y eficaz concreción de las mismas. En general, se podría afirmar que Colombia no necesita de una nueva Constitución política, lo cual es un avance frente a otros conflictos mundiales, sino de la realización plena de la actual Carta Magna, la de 1991.

Llegados a este punto, la realización constitucional es un imperativo que empieza por el respeto irrestricto a la Constitución y por la reglamentación pronta de todas las normas sustantivas. La Corte Constitucional, creada por la nueva carta, deberá alejarse del compromiso partidario y determinar sus fallos dentro del respeto absoluto de la doctrina constitucional.²¹

Un mal precedente que merece atención es que tres lustros después de su promulgación un número relevante de artículos no han sido siquiera reglamentados y a otros se les ha ignorado hasta perder su vigencia real en plazos muy breves.²² Pues, como dijo en su momento Luis Carlos Restrepo, quien sería nombrado pocos años después Alto Comisionado de Paz del gobierno de Uribe: “Parece que la Constitución del ‘91 es buena siempre y cuando se quede en letra muerta, en mero ejercicio retórico, pero problemática cuando se aplica a plenitud”.²³

En este contexto es preciso recordar que toda Carta Magna obliga un cumplimiento eficaz y pronto, como lo afirma Günter

²¹ Las funciones específicas de la Corte Constitucional señaladas en la Constitución de 1991, en no pocos asuntos han sido incumplidas por impericia o negligencia. O por los compromisos políticos solapados de parte de algunos de sus magistrados, olvidando su obligación; pues, “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”. Artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

²² Un caso flagrante es el del llamado *Estatuto de la oposición*, que concedería garantías políticas y electorales fundamentales a los partidos fuera del gobierno, y que después de quince años sigue sin ser todavía reglamentado; a pesar de que, tanto el artículo 112 de la Constitución de 1991 (original), como el Acto Legislativo Número 1 de 2003 (que lo reforma), lo exigen de manera perentoria.

²³ Luis Carlos Restrepo R., “Los riesgos de la libertad. Implicaciones del fallo de la Corte Constitucional en lo referente a la Ley 30 de 1986”, en *Revista Universidad de Antioquia*, núm. 236, Medellín, 1994, p. 85.

Bächler, pues es evidente que: “Si el lapso de tiempo entre la redacción y la aplicación de la Constitución es demasiado largo, la transición se bloquea”, tal como parece haber ocurrido en Colombia; donde las normas del ‘91 han ido muriendo en el papel hasta convertirse en un simple objeto de referencia jurídica, pero sin ningún efecto real sobre la sociedad.²⁴

A pesar de los avances jurídicos importantes y la apertura de nuevos actores, sigue manifiesta la profunda dicotomía entre el orden constitucional y el orden social imperante. Si bien es cierto, como ya se dijo, que en general no hay necesidad de una nueva Constitución sí es imperativo modificarla e introducir nuevas normas que cumplan las expectativas de los pactos que generen los acuerdos definitivos de paz. Las estrategias de orden constitucional deberán concretarse en aspectos cruciales para la conformación de un nuevo tipo de sistema político.

Alcanzar el consenso más amplio

Ante la profunda debilidad institucional que padece Colombia se requiere un pronto fortalecimiento de la legitimidad del Estado a través de la búsqueda de consensos más vastos que los que han imperado hasta ahora. Es preciso que en el futuro más cercano se sienten las bases de un primer *Contrato o pacto social* entre los colombianos; pues en toda su historia republicana las grandes mayorías han sido marginadas de cualquier decisión política fundamental.

Un punto a favor es que por lo menos en años recientes hay coincidencia de ello, tanto por parte de gremios económicos y empresariales que hacen un llamado para “implementar un contrato social en torno a la generación de riqueza colectiva

²⁴ Günther Bächler, “Gestión de conflictos mediante la reforma del Estado”, en *The Bergbof Handbook for Conflict Transformation*, octubre de 2001, p. 7. (Artículo traducido al español por la Fundación Naumann, Berlín, 2002).

e inclusión social, con una nueva institucionalidad que rija nuevas relaciones de coordinación y cooperación entre los agentes económicos y otros sectores de la sociedad”;²⁵ igual que algunos grupos beligerantes, es el caso de las FARC-EP, que proponen “un Estado [...] en el cual sea decisiva la participación de los gremios, las organizaciones sindicales, populares, entes académicos y científicos en las decisiones de la política económica, social, energética y de inversiones estratégicas.”²⁶ En este contexto, nadie deberá ser excluido del contrato o pacto fundacional de la nueva realidad colombiana.²⁷ Pero durante

²⁵ Luis Jorge Garay [coord.], *Repensar a Colombia. Síntesis programática*, Bogotá, Talleres del Milenio, Fundación Ideas para la Paz/Alfaomega Editores, 2002, p. 7.

²⁶ *Las FARC, el país que proponemos construir*, p. 67. En 1984, varios años antes de firmar la paz, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador señalaba en su *Propuesta de Integración y Plataforma del Gobierno Provisional de Amplia Participación* que se deberían “...sentar las bases de una verdadera democracia donde se dé cumplimiento pleno a los derechos humanos y libertades políticas y donde se concrete la amplia participación del pueblo para alcanzar la paz definitiva. Atender las necesidades más urgentes e inmediatas de las mayorías populares y adoptar medidas económicas y sociales básicas para la transformación de esas estructuras”, en Ricardo Córdova Macías y Raúl Benítez Manaus, *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales, 1979-1989*, México, CIIH-UNAM, 1989, p. 86.

²⁷ A ese respecto no es de extrañar que tanto partidos y movimientos políticos como gremios empresariales incluyan en sus plataformas el llamado a un contrato o pacto social, es el caso del Polo Democrático Alternativo, que aboga por “un consenso intrasocietal, mediante el diálogo y la deliberación, respecto de metas básicas de funcionamiento de la sociedad, o de un proyecto compartido por las mayorías; una operación de esas dimensiones requiere recrear la política y su función social, con miras a un nuevo compromiso histórico, un compromiso nacional inclusivo; la política ha de fungir como espacio de reconstrucción de las metas e intereses de los sujetos, no de sistemas de imposición de una clase sobre el resto de las clases, ni de una región sobre las demás, ni de élites y líderes mesiánicos sobre partidos y fuerzas sociales.” En Luis I. Sandoval M., *Realidad del estado de naturaleza y necesidad del pacto social en la Colombia de hoy*, Bogotá, Polo Democrático Independiente, 2005. Asimismo, un grupo de empresarios promueve la “*Implantación de un pacto colectivo y una agenda de transición a un Estado Social de Derecho* [a través del] compromiso con el desarrollo de la democracia y la gobernabilidad democrática; avance hacia la inclusión social; promoción de los derechos sociales, políticos y económicos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH); desarrollo de la civilidad ciudadana para la formación de ciudadanos protagonistas; reconocimiento de la primacía de la justicia y la educación como sistemas sociales para la inclusión y la democracia; instauración

este proceso es indispensable establecer una conciencia ciudadana capaz de hacer viable una participación más amplia y real en un plano de igualdad.²⁸ Utópico o no, parece ser un camino sin regreso en el que hay un acuerdo tácito entre todas las partes del conflicto político armado.

Al evidenciar el objetivo común de un consenso social real y efectivo, el trabajo deberá centrarse en la búsqueda de la operabilidad que haga posible cumplir ese objetivo. En primer lugar es necesario equilibrar la representatividad y poder de decisión de amplios sectores sociales. La forma más expedita, señalada en el Informe de Desarrollo Humano 2003, es sin duda “la mejora de la gobernabilidad local y aumentando el poder de las comunidades”.²⁹ Las experiencias al respecto indican que, a pesar de su precario desarrollo, hay logros importantes en materia de descentralización de presupuestos y en la autonomía en el manejo de la educación y la cobertura sanitaria. Esta mejora sustancial en los servicios sociales, junto a la adopción de fórmulas de participación ciudadana, el fomento de coaliciones políticas y la conformación de nuevos movimientos políticos, han servido para que varias comunidades recuperen o, en la mayoría de casos, adquieran por primera

de la seguridad democrática para la paz; vindicación de la política para la tramitación y renovación de intereses colectivos; generación de riqueza colectiva bajo condiciones de justicia distributiva y creación de una institucionalidad adecuada entre poderes públicos para la gobernabilidad democrática”. En Garay, *op. cit.*, p. 41.

²⁸ Para alcanzar este objetivo es preciso la ampliación del llamado “umbral mínimo” de la democracia, por un “umbral de justicia”, en el que se incluyan; además del derecho al voto y las libertades de expresión y asociación, derechos básicos tales como el acceso a la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo y la educación. Tal como lo afirma el profesor Francisco Leal Buitrago es necesaria una legitimación democrática con resultados concretos como la “disminución de la pobreza, de la inequidad, y respeto a los derechos humanos”. En entrevista a Francisco Leal Buitrago, “A nosotros no se nos ha acabado la guerra fría”, en *El Tiempo*, Bogotá, 15 de septiembre, 2002. Véase también Rodrigo Páez Montalbán, *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica, 1979-1990*, México, CCyDEL-UNAM/IPGH, 1988. p. 73.

²⁹ Véase Informe Nacional de Desarrollo Humano, *Gobiernos para la paz: el papel de lo local*, Bogotá, PNUD, capítulo 14, p. 323 y ss.

vez un sentido de pertenencia y una relación orgánica con el Estado.

El resultado más evidente ha sido la creación de pautas de gobernabilidad dentro de un sistema de democracia evidente. Un logro que de afianzarse crearía una base sólida de apoyo a proyectos de pacificación en los que la comunidad sienta que es parte integral de su elaboración y aplicación. Una queja frecuente en las zonas de conflicto armado, que no debe ser desestimada, es que la mayoría de planes llegan desde arriba y se imponen de manera arbitraria, sin considerar las opiniones y necesidades de cada comunidad en específico. A pesar de la buena fe que impera en muchos proyectos el desconocimiento del sentir local será siempre contraproducente.

Pero este cuadro de *empoderamiento* de las comunidades no pasa de ser un ideal si no se diversifican los mecanismos de legitimación del Estado, a través de severos controles contra la corrupción administrativa y el abuso de las medidas de seguridad represiva, aplicando de manera cabal las normas pertinentes que establece la Constitución colombiana.³⁰ Por ello es indispensable superar esa larga fase de imposición administrativa y militar, llámese de “Estado ocupante”, y alcanzar la consolidación gradual de un Estado que proteja al ciudadano del Estado mismo. Es decir, para que se conforme un verdadero Estado de Derecho es necesario proteger a todos los ciudadanos de los frecuentes desmanes de funcionarios y agentes estatales; así como de los individuos o grupos que atenten contra el orden social reconocido por la comunidad.³¹ Claro

³⁰ Aquí se emplea la noción utilizada por el Banco Mundial en sus documentos de trabajo que entiende por empoderamiento a “la expansión en la libertad de escoger y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida”. En www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/whatis/acct.htm.

³¹ En este orden se intensifican los llamados *falsos positivos*, sobre todo en los últimos años del segundo gobierno de Uribe, siendo su ministro de la Defensa Juan Manuel Santos, en los que miles de víctimas al ser clasificadas como: “colaborador, auxiliador, enlace” de la guerrilla para señalar cómo el discurso antiterrorista y bélico

que, para ello, es necesario un cambio estructural en la doctrina de seguridad que opera en el país en las últimas décadas.

Apertura democrática

Uno de los temas cruciales en la interpretación del conflicto colombiano fue aceptar, sin excepción, por parte de los gobiernos que siguieron al de Belisario Betancur (1982-1986), el costo negativo de un régimen de exclusión política. Como es necesario repetirlo, desde la instauración del llamado Frente Nacional en 1957 se impidió, amparándose en una norma constitucional, el artículo 120, que se refiere a la cohabitación de otras fuerzas políticas diferentes al bipartidismo de élite en los órganos de representación nacional, regional y local, hasta comienzos de la década de los noventa.³²

Aunque algunos investigadores insisten en afirmar que este tipo de exclusión formal no puede disculpar la violencia insurgente, desatada desde la misma implantación de estas normas; lo cierto es que influyó de manera decisiva en el clima de intolerancia que recrudeció en Colombia.³³ El impedimento de que fuerzas políticas como la ANAPO y la Unión Patriótica alcanzaran un espacio político público, distanciándose en forma

había servido para criminalizar y eliminar a civiles inocentes, y dar vía a los falsos positivos.” Roberto González Arana y Ann C. Mason [eds.], *Colombia y el hemisferio frente al nuevo orden mundial*, Barranquilla, Ediciones Uninorte, 2010, p. 121.

³² La “paridad política” entre los partidos Liberal y Conservador fue institucionalizada por el plebiscito del 1 de diciembre de 1957. Una de las medidas transitorias establecidas por la misma señala que los cargos de elección popular sólo serán adjudicados, mitad y mitad, a los partidos Liberal y Conservador hasta 1968. En la Reforma Constitucional de 1968 se trató de atenuar su efecto excluyente con un parágrafo que exhorta al presidente electo a favorecer la “participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República”; pero que en realidad servía para la paridad del bipartidismo. Véase Artículo 120 de la Constitución Política de Colombia 1886-1991.

³³ Entre los más destacados defensores de esta opinión, reiterados en varios de sus libros y artículos, están los académicos Malcom Deas y Eduardo Posada Carbó.

gradual de la vía armada, fue un error que actúa hasta el presente como limitante para la desmovilización definitiva de fuerzas armadas insurrectas y más bien les sirve de justificación para su accionar violento.³⁴

Lo anterior lleva a tener presente el debate sobre la legitimidad o no del sistema político colombiano, al impedir las políticas de transformación de las “imperfecciones” democráticas, con la utilización de medios no democráticos como la exclusión política. Más grave aún, junto a la utilización de la violencia ilegal por agentes del Estado o sus protegidos, están el clientelismo y la corrupción en las finanzas públicas por parte de los partidos políticos establecidos en el poder. Por estas razones, además de institucionalizar la apertura democrática a través de un discurso presidencial: “fortalecer la democracia, propiciar la participación de nuevas fuerzas en la lucha política legal y afianzar la tranquilidad ciudadana”, es obligatorio que se generen espacios concretos de participación política.³⁵

Está probado que no es suficiente, por precaria y débil, la promulgación de normas reglamentarias de participación política, presentes en la nueva Constitución, si ellas no están encaminadas al fortalecimiento y protección real del derecho ciudadano a participar en la toma de decisiones.³⁶ Es indis-

³⁴ Véase el capítulo: “El exceso en el escenario de lo político: muertes en combate, masacres y asesinatos selectivos”, en Elsa Blair. *Muertes violentas. La teatralización del exceso*, Medellín, Universidad de Antioquia/INER, 2005, pp. 27-69. También, según fuentes de la Policía Nacional, procesadas por el Observatorio del Programa Presidencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República, entre 1998 y 2003 se registraron 497 masacres en Colombia. En <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=observatorio>.

³⁵ Virgilio Barco Vargas, *Alocución presidencial*, 1 de septiembre de 1988.

³⁶ Como bien anotaba Álvaro Mina Paz: “De los 380 artículos consagrados en la Constitución tan sólo 33 están destinados a tratar el tema de la participación política, es decir 9%: Artículos 38, 39, 40, 45, 49, 57, 60, 64, 68, 78, 79, 103, 104, 105, 106, 112, 154, 155, 170, 242, 246, 258, 260, 270, 318, 329, 330, 340, 369, 374, 375, 376, 377. Y en los casos más importantes se utilizan términos como ‘La Ley podrá’, ‘El Estado promoverá’, ‘El Estado garantizará’, ‘La ley determinará’; expresiones de ambigüedad que sólo contribuyen para que el legislador impida la plena participación”. Álvaro Mina

pensable el paso de un sistema democrático de falsa representación a uno de participación efectiva de la comunidad.³⁷ Y, en este punto, es fundamental tener en cuenta las muchas experiencias de autogestión y de iniciativa social que han logrado importantes logros, en contravía al ineficiente sistema político del Estado y a la violencia que generan todos los actores armados.

Para ello hay que impulsar medidas de protección que superen los graves problemas que genera alcanzar el éxito de una buena iniciativa local. Por un lado, obtener la protección indispensable para enfrentar a los llamados “gamonales” o “caciques”, con sus bandas armadas, y de los grupos armados que controlan la zona. Y por el otro, obtener el compromiso de la administración central de minimizar las trabas burocráticas y de desviar recursos, desperdiciados en utópicos planes de finalizar el conflicto de manera violenta, hacia estos programas que han demostrado su gran eficiencia.

Obtenida esta adquisición o recuperación de confianza ciudadana, el peldaño siguiente será el respeto a la elección de los representantes de estas comunidades; en particular de aquellos líderes que han impulsado, desde adentro, las iniciativas que los han beneficiado. Surge aquí entonces el problema de la supuesta “despolitización” de estas comunidades; entendiendo por ella a su limitado interés en participar como parte integral de los grupos políticos tradicionales. La violencia se ha ensañado con ellos de tal forma que no es real esperar su participación en un sistema que obstaculiza sus iniciativas y permite el asesinato, desaparición o desplazamiento de sus represen-

Paz, “Participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Aportes Andinos*, núm. 14, Participación y Ciudadanía, Quito, PADH-UASB/Programa Andino de Derechos Humanos-Universidad Andina Simón Bolívar, julio de 2005, p. 2.

³⁷ María Antonieta Huerta, “Déficit y desafío de la democracia en América Latina y la Región Andina”, en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino [comps.], *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA: memorias de tres foros realizados en el año 2002*, Bogotá, CEJA, 2003, p. 128.

tantes. Ante la inexistencia de un mecanismo efectivo que cree canales seguros de participación nuevos, o por lo menos paralelos a las llamadas “castas” políticas, es básico construir una red de protección eficaz que proteja y permita la promoción de alternativas.

Respetar su “tercera vía” es un imperativo. Un problema es que esa posición los coloca entre los fuegos del conflicto.³⁸ Desde su perspectiva y experiencia, no es fácil saber quién es el Estado. O mejor, quién cumple las funciones del mismo. ¿A quién atender? A la precaria representación del gobierno central, casi siempre represiva y llena de abusos, o a los dictados de los comandantes de los grupos armados ilegales, sean estos guerrilleros o paramilitares, que también cometen desmanes. Por ello, muchos recurren con frecuencia a la protección internacional que en la mayoría de casos, además de simbólica, tiene el problema de su temporalidad y el alto grado de dependencia económica.

¿Qué hacer antes de tomar partido forzoso por algún bando? ¿Cómo cerrar la amplia brecha entre la representación en el poder central, que representa una minoría, y la representación de poderes locales que representan a la gran mayoría de la población del país? ¿Cómo lograr que las castas tradicionales del poder bipartidista nacional y local acepten una vocería local que demuestra la inoperancia y falsedad de su representación? Pues es aquí donde se quedan sin respuestas las propuestas

³⁸ Un caso que ilustra este hecho es la proclamada “Comunidad de Paz” de San José de Apartado, situada entre los departamentos de Antioquia y Córdoba en una zona de producción extensiva de banano. Desde su creación, el 23 de marzo de 1997, ha sido víctima sistemática de varias masacres contra su población civil por parte de grupos paramilitares y del ejército oficial, al negarse a la prestación de labores de cooperación con la Brigada XVIII y los servicios de inteligencia del Estado, en cumplimiento de su reglamento fundacional que los compromete a “no brindar información, alimentación y cualquier clase de apoyo logístico a ningún actor armado”. Véase Javier Giraldo M., *San José de Apartado. Perfil de una comunidad de paz*, Bogotá, copia del original, junio de 2000, p. 2. Problemas similares ha enfrentado el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), extensa región en el centro del país.

emanadas de los entes e institutos del Estado o de los gremios económicos. En la medida en la que mantener el statu quo implica la aceptación de las reglas del juego de la exclusión violenta que padece Colombia. Independiente de cualquier bandera política, este es un problema que merece ser tratado con más atención.³⁹

La solución más viable es activar los niveles de participación que se encuentran establecidos en la legalidad colombiana desde 1991, pero casi en desuso, como los resume el profesor Álvaro Mina Paz: “*La gestión*, como el manejo de un conjunto de recursos de diversa índole, destinado a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado que puede ser una solución o la satisfacción de una necesidad. *La decisión*, entendida como la adopción de una o varias estrategias para resolver un problema. *La concertación*, es decir el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupo de una comunidad definen la solución más conveniente. *La fiscalización* o vigilancia que se ejerce a una persona o grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas. *La iniciativa* o la formulación de sugerencias por parte de interesados a resolver un problema o transformar una situación problemática. *La consulta* o procedimiento mediante el cual los participantes opinan, deliberan sobre aspectos problemáticos y juzgan para tomar una decisión. *La información* o el conjunto de datos, hechos, nociones que los participantes requieren para la toma de decisiones” [las cursivas son mías].⁴⁰

Sin derechos no hay obligaciones, se aprende desde pequeño en esas zonas, alejadas de los beneficios elementales del Estado y víctima de todo tipo de calamidades y violencias. No es realista que, ante la magnitud de los agentes exógenos, las

³⁹ Véase Pilar Gaitán y Moreno Carlos, *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1992; Patricia Pinzón, *Pueblos, regiones y partidos. La regionalización electoral*, Bogotá, Uniandes/CEREC, 1989.

⁴⁰ Mina Paz, *op. cit.*, p. 2.

comunidades puedan por sí solas desarrollar una gestión benéfica. Es obligación del Estado ser garante ante quienes impidan su ejercicio desde la ilegalidad. Claro que, para toda realización participativa de los actores locales, el Estado deberá ofrecer las garantías necesarias para su realización. El Estado debe intervenir, es la única salida para superar el sentimiento autárquico imperante en estas regiones, sin poca o nula regulación estatal.

Por cierto, los agentes del Estado deberán superar sus prejuicios de creer que toda crítica a su mala gestión lleva implícito el rechazo al orden institucional. La participación real exige la discriminación de las iniciativas locales y proyectos alternativos; así como el fin de la represión a sus voceros y representantes. Ya es tiempo de superar una dinámica donde casi siempre la única respuesta a las movilizaciones locales, ante la negligencia o la agresión directa del Estado contra estas comunidades, es el asesinato o encarcelamiento de gran parte de la población.

Superar el estado de guerra, entre el Estado y los agentes locales de vastas regiones campesinas del país, es un imperativo para una participación efectiva y una paz posible. Es urgente que se establezca un equilibrio político en las diferentes regiones afectadas por la violencia. Es indispensable que el Estado cumpla un papel activo en la administración de sus obligaciones y ayude a superar el temor, de todas las fuerzas políticas legales, de que serán aniquilados por los brazos armados ilegales del bando contrario.

En el orden nacional, muy a pesar de los avances generados por la Constitución de 1991, el panorama es dramático por la intromisión activa de grupos ilegales relacionados con el narcotráfico en las filas del bipartidismo. Como se dice en otros rubros de este estudio, una intromisión que no se limitó a los gruesos auxilios económicos de los caciques políticos tradicionales, sino que por medio de masacres y desplazamiento forzados de millones de personas, con la renuencia de los gobier-

nos bipartidistas, impuso a sus propios representantes y generó un nuevo mapa de monopolio político en varias regiones del país.

Una estrategia que comenzó en la década de los ochenta, con un dominio territorial que favoreció la dominación total de las organizaciones sociales y el control de su representatividad política. Y que, según observadores de diversas tendencias políticas, logró su consolidación con la llegada al poder de Álvaro Uribe. Control que se ratificó, en el 2005, en el momento en el que Salvador Mancuso, jefe militar de los paramilitares, se presentó ante el parlamento y declaró que más de 35% de los senadores y representantes, presentes en el hemisiciclo, representaban los intereses de esos grupos armados de extrema derecha.⁴¹

Los viejos y los nuevos partidos

Después de 1991, hay una tendencia favorable en la conformación y progresiva consolidación de nuevos partidos y movimientos políticos. Como era de esperar, la fase inicial de estos movimientos conlleva luchas internas para imponer una línea ideológica definitoria capaz de crear, a mediano plazo, una masa de votos cautivos que sirvan de plataforma para su posicionamiento en la representación parlamentaria y en los órganos de poder local y regional. Un ejemplo de la dificultad de este proceso es la pronta lapidación del enorme capital político logrado por la Alianza Democrática M-19 en la Constituyente y en las elecciones de 1990, su paulatina reducción en las elec-

⁴¹ En <http://www.salvatoremancuso.com/ppal.php>. Véase también Rafael G. Guarín C., *Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la oposición política*, Bogotá, Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, 2006, p. 115. Carlos Medina Gallego, "La economía de guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación", en *Análisis Político*, núm. 51, Bogotá, IEPRI-UN, enero-marzo de 2005, p. 78.

ciones de 1994, y su desaparición definitiva en las elecciones de 1998.

Otro de los tropiezos para la consolidación de este proceso ha sido la falta de garantías, en especial en las zonas alejadas de los principales centros urbanos. El modelo político colombiano, en principio democrático, tiene como una de sus principales falencias permitir la exclusión violenta de todo tipo de oposición ideológica, por moderada que sea. Ya se ha citado muchas veces en este estudio la trágica experiencia de la Unión Patriótica, no sólo por su dramatismo sino por su repercusión en los efectos negativos para la formación de grupos políticos de tendencia política diferente al sistema y que propenden por un sistema más progresista para Colombia.⁴²

Un resultado deseable en toda apertura política es que, además de la creación de nuevos movimientos y partidos, de forma paralela, se consoliden los partidos políticos existentes. Este factor influye de forma directa en las nuevas agrupaciones al demostrar la viabilidad y ventajas de una sólida organización política y, por consiguiente, permite una verdadera oposición *interpartidaria*. Este énfasis sería especial para el caso colombiano en el que la crisis endémica de los dos grandes partidos se expresa en una lucha *intrapartidista* que se presenta como expresión de diversidad política. Síntoma más bien de una profunda desideologización, atomización y transfuguismo extremo. Como resultado de esto, los partidos Liberal y Conservador se han desmoronado de forma gradual en “pedacitos de partido” que luego se ofrecen al mejor postor antes de cada contienda electoral. Se llega al extremo de venderse a grupos políticos de ideología contraria a la de su electorado.⁴³

⁴² La secuela más directa de este tipo de marginación violenta, común en la historia política del continente, ha sido la justificante de la lucha armada para lograr el espacio político al que tienen derecho todas las ideologías en una sociedad democrática.

⁴³ Guarín, *op. cit.*, p. 136.

Desde la década de los ochenta la división interna en los partidos Liberal y Conservador se evidencia en el fraccionamiento entre socialdemócratas y neoliberales. Aunque en esencia las divisiones obedecen más a factores de tipo económico o de presiones extraparlamentarias y que muchas veces rondan la ilegalidad, que de principios ideológicos y programáticos. Una muestra de este fenómeno se puede observar como, en 2002, la representación parlamentaria de los partidos Liberal y Conservador se atomizó en 26 “partidos”, grupos o movimientos, casi todos de carácter unipersonal.

Esta falsa diversidad va en contravía del principio de oposición real, en el que el antagonismo ideológico y programático enriquece el espectro político y obliga a la búsqueda de consensos en los que el interés principal ya no es el de una bancada en particular sino el de la comunidad en general. La presencia de una verdadera oposición conlleva el mejoramiento de cualquier propuesta y la consideración de los matices propios de una sociedad diversa como la colombiana. Por el contrario, independiente de sus logros o fracasos, el derrumbamiento total de los partidos como en el caso de algunos países latinoamericanos, Argentina, Ecuador, Perú o Venezuela, permite la opción del mesianismo o populismo encarnado en algún líder personalista.

Una explicación del problema de los partidos políticos, en particular los del bipartidismo, nos lleva a considerar su actual degradación como producto de la falta de representatividad de grandes grupos sociales.⁴⁴ Contando además que su aleja-

⁴⁴ Un ejemplo es la elección, en 2002, del tráfuga liberal Álvaro Uribe como presidente de Colombia con el apoyo electoral de las mal llamadas bancadas “independientes”, conformadas en su totalidad por liberales y conservadores. Además de las luchas internas entre los nuevos “caudillos” liberales Horacio Serpa y Piedad Córdoba contra el ex presidente César Gaviria por hacerse con los restos de lo que queda del partido. Por otro lado, para conocer en detalle las vicisitudes electorales del llamado Partido Conservador basta con seguir los escándalos generados por sus parlamentarios elegidos en 2006 y los grupos de narcotraficantes a los que vendieron su curul. “El senador y los narcos”, en *Revista Semana*, Bogotá, 19 de marzo, 2006.

miento ideológico implica una total indisciplina partidaria, sin los escrúpulos propios de quienes defienden un ideal. Agravado por la aparición de un nuevo tipo de representación política, resultado de la gestión violenta de grupos paramilitares, que cobra sus frutos después de dos décadas de violencia extrema.

Entonces habrá una pregunta obligada: ¿Podrá la misma clase política que rigió el país del pasado y el país actual dirigir el país futuro? No, o por lo menos de la misma manera. Por obvia, esta respuesta acarrea uno de los grandes problemas de la historia de Colombia, la escasa promoción social.⁴⁵ Un país sin oportunidades, donde lo que cuenta es la cercanía familiar o servil con las familias que controlan el poder político y económico. Sin una revolución próxima y con reformas muy limitadas, el panorama de cambio profundo es demasiado incierto para la realidad colombiana.

En el mismo contexto, sería importante educar a la llamada clase dirigente. Ésta necesita con urgencia de la reeducación de sus cuadros y gremios políticos. En muchos casos un curso completo, sobre la democracia y sus prácticas. Será preciso insistir en las ventajas inciertas de una solución militar a los graves problemas políticos y socio-económicos del país. Y en la solución política negociada a los conflictos políticos y socio-económicos del país. Así en todos los órdenes, una solución acorde y posible al problema específico.

Además, se debe considerar que limitar las reformas a lo coyuntural es olvidar que si éstas se han realizado, han servido sólo para recomodar o actualizar las formas de dominación y explotación. En las últimas reformas buena parte del gasto público fue transferido a la reorganización de los ejércitos oficiales, mientras que la venta de los activos estatales, como era

⁴⁵ Una de las tesis favoritas del ex presidente Alfonso López Michelsen fue repetir que la guerrilla es el lugar a donde van los profesionales frustrados, los que no encuentran un sitio en la gigantesca burocracia estatal o en las empresas de los oligopolios privados.

su propósito, no sirvió para generar la reactivación económica y mucho menos para generar empleos o estimular la producción nacional.⁴⁶ No hubo crecimiento económico suficiente, ni una política de redistribución de los ingresos y, mucho menos, la aplicación de políticas sociales que modificaran los alarmantes índices de pobreza.

¿El poder en quién?

Un tema importante en el futuro colombiano es el debate abierto en torno a su sistema político. Más que una propuesta, parece crucial discutir la conveniencia o no de la iniciativa de cambiar el sistema presidencialista por uno de tipo parlamentario. Tema de amplio debate no sólo en Colombia sino, además, de profundo examen en la tercera reunión anual del Foro Interamericano de Partidos Políticos (FIAPP), que por iniciativa de la OEA se realizó en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, a finales de 2003. Allí ex presidentes, jefes de partido, parlamentarios y académicos de la región discutieron sobre las ventajas y desventajas de estos sistemas políticos.

Por un lado, en una de sus intervenciones, el director de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Manuel Alcántara, advirtió de las falencias del presidencialismo “ya que se trata de un tipo de forma de gobierno que establece una peculiar relación con los partidos al construir tres instancias que no siempre se llevan bien, a saber: el gobierno, el grupo o bancada parlamentaria y el estado mayor del partido. Instancias

⁴⁶ En entrevista a la *Revista Semana*, el ex presidente Andrés Pastrana se ufana de su responsabilidad en la militarización extrema de Colombia, puesta en marcha luego por su sucesor, al decir que: “Uribe recibió de mí la maquinaria de guerra más poderosa de nuestra historia, lista a enfrentar la eventualidad del fracaso de un proceso de diálogo. El componente militar del Plan Colombia era parte esencial del Plan B, el cual ha encontrado su expresión más contundente en la política del presidente Uribe”. Entrevista: “El gobierno está legalizando a los narcos”, en *Revista Semana*, edición 1325, Bogotá, tema de portada, 22 de septiembre, 2007.

que a veces cuentan con liderazgos diferentes, intereses desiguales y responsabilidades distintas”.⁴⁷ Lo cual no sería problemático si una de estas tres instancias, casi siempre el ejecutivo, no impusiera su poder a través de las excesivas atribuciones de excepción que le otorga este tipo de régimen.

Una consecuencia nociva del choque de intereses entre los poderes del Estado la expresa el embajador Arturo Valenzuela, quien cree que el presidencialismo produce un efecto de parálisis “por la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, situación particularmente evidente en sistemas multipartidarios. Como reacción a este *impasse*, los presidentes latinoamericanos han buscado obtener mayores prerrogativas a través del fenómeno del “decretismo”, un intento por suplir a las legislaturas nacionales”.⁴⁸ Ex presidentes como el colombiano César Gaviria, en ese momento secretario general de la OEA, y Valentín Paniagua de Perú; lo mismo que el diputado del Parlamento Latinoamericano Timoteo Zambrano, estuvieron de acuerdo en la necesidad de revisar el sistema presidencialista en América Latina por considerar que no resuelve la crisis de gobernabilidad imperante y por ser un modelo agotado en la región.⁴⁹

⁴⁷ Acta del borrador de trabajo del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, *La crisis de los partidos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*, Washington, FIAPP-OEA, noviembre de 2003, p. 3.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 3. Un mal frecuente en la tradición colombiana ha sido la llamada *Decretitis aguda*, si se observa que por varias décadas el país fue gobernado de forma casi ininterrumpida de acuerdo a las facultades extraordinarias que le concedía el artículo 121, referido al Estado de Sitio, de la Constitución vigente entre 1886 y 1991. Se suspendían de esa forma las facultades del legislativo y el Congreso quedaba como una cáscara donde se discutían temas poco sustanciales. Entre 1958 hasta 1991 no hubo presidente que no hiciera uso, mejor decir abuso, para gobernar por decreto. Temas que de ninguna manera se relacionaban con el orden público, licitaciones para contrataciones de entes privados con el Estado, reformas educativas o las licencias para la explotación forestal, fueron legislados por decretos presidenciales relacionados con el Estado de Sitio.

⁴⁹ Véase también Nohlen, Dieter y Fernández Mario [comps.], *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, y Arturo Valenzuela, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1998.

En Colombia la idea a favor del parlamentarismo ha sido manejada por el ex presidente Alfonso López Michelsen, quien reiteró la excesiva intromisión presidencial que sigue una nefasta tradición caudillista. López observó, además, que este modelo era una mala copia del estadounidense, aplicado a la realidad tan distinta como la colombiana. Aunque su principal crítica fue la sistemática violación de la independencia de los otros poderes, en detrimento de la institución parlamentaria y de la rama jurídica, supeditadas al poder omnipotente del presidente de turno.⁵⁰

En el presidencialismo adaptado en Colombia, desde la poscolonia del siglo XIX hasta nuestros días, el Congreso ha desempeñado un papel de segundo orden al colocarse al servicio incondicional del ejecutivo, en diferentes grados y según la personalidad moderada o enérgica de cada presidente.⁵¹ Una cesión de poder que no es gratuita, pues se logra con la prebenda o el favor interesado del ejecutivo hacia los parlamentarios. Defensores del sistema presidencial destacan que con un presidente “fuerte”, el presidencialismo es el mejor sistema, pues evita la dispersión de funciones y la ineficacia burocrática de las instancias colegiadas. Sin embargo, recientes ejemplos presidenciales van en contravía de este principio, pues una acumulación excesiva de funciones en cabeza del ejecutivo ha impedido la realización plena de varias de ellas.⁵²

⁵⁰ Alfonso López Michelsen, “Fórmula de reelección presidencial”, Bogotá, *El Tiempo*, Opinión, 8 de febrero, 2004; “Adoptar el régimen parlamentario”, en *El Tiempo*, Bogotá, 14 de febrero, 2004, y “Ejemplos del mundo contemporáneo: ¿régimen presidencialista o parlamentario?”, en *El Tiempo*, Bogotá, 28 de febrero, 2004.

⁵¹ En términos jurídicos, la defensa del presidencialismo se ha servido de las normas de excepción, debido a la constante agitación política del país, que otorgan atribuciones excepcionales al presidente, pensadas para tiempo de guerra o una larga convulsión social como el Estado de Sitio (Artículo 121, Constitución de 1886), casi permanente por más de un siglo; sustituido luego por uno de Comoción Interior (Artículo 213, Constitución de 1991), lo que ha resultado en una administración unitaria y personificada.

⁵² A manera de ejemplo, se nota que los índices de popularidad de los presidentes varían en la medida que priorizan un programa o una coyuntura que los obliga

En Colombia la debilidad mayor, además del estilo particular que encarna cada presidente, es la manera indebida como ejercen su mandato, sus abusos, muchas veces actos ilegales. Es lo que en opinión de María Cristina Ocampo ayuda a la consolidación de “una *democracia autoritaria* en la que la figura del padre, populista o austero, sustituye el verdadero liderazgo que surge de la competencia política, donde las obligaciones del Estado se distribuyen como dádivas y donde los partidos políticos renuncian a una verdadera representación popular”.⁵³ Un ejemplo representativo fue el “autoritarismo democrático” del presidente Álvaro Uribe, con sus famosos consejos comunales, una forma populista de gobernar que en distinto grado trata de enfrentar la grave crisis de los partidos políticos tanto por su limitación ideológica como programática.⁵⁴

En la otra vertiente, los defensores del parlamentarismo consideran una ventaja funcional que se configure un Congreso unicameral, representativo de todas las distintas regiones administrativas y facciones del espectro político colombiano, ante el cual, el jefe de Estado no tenga mayor influencia. El

a dejar otras funciones importantes; a las que por lo general no tienen posibilidad legal de delegar a ningún ministerio o secretaría. Le ocurrió a Ernesto Samper con las acusaciones de narcotráfico, a Andrés Pastrana con el tema de la paz y a Álvaro Uribe con la Seguridad Democrática.

⁵³ María Cristina Ocampo, *Democracia sin partidos*, Bogotá, Fundación Buen Gobierno, 2005.

⁵⁴ Desde el inicio de su mandato, en 2002, el presidente Álvaro Uribe institucionizó una serie de visitas a pueblos y barrios periféricos, muchas de ellas sin aviso previo, donde habla con la gente sobre sus problemas, los que promete resolver de manera sumaria frente a las cámaras de televisión. De forma teatral repite casi siempre que eso no se permitirá durante su gobierno. También aprovecha para criticar de forma abierta a sus subalternos, algunas veces llega al extremo de destituir a algunos de ellos, y por último pide a sus asesores que tomen los datos personales del quejoso y los compromete, él no, a que en el más breve plazo solucionen el problema. Sobre el particular Lemos Simmonds, varias veces presidente encargado de Colombia, dijo: “Uribe elevó el abatido espíritu de sus compatriotas no a base de discursos fulgurantes, porque no es orador, sino de gestos bien pensados, como los consejos comunales, de discutible utilidad práctica, pero de gran impacto en la retina de la opinión”. Carlos Lemos Simmonds, “La guerra desigual”, en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de mayo, 2003.

ejecutivo no sería decisivo en la formación del aparato gubernamental y la cuota de poder que administraría sería mínima. Bajo este tipo de régimen los partidos políticos desempeñan un papel central y son los encargados de equilibrar las fuerzas de poder representativo. Además, con la implementación de coaliciones, se mantendría siempre la gobernabilidad asegurada por una mayoría. Por ello la necesidad de fortalecer los partidos políticos a través de mecanismos de participación y organización que ayuden a superar la profunda crisis de representatividad y, en no pocos casos, de legitimidad que los afecta en las últimas décadas.

Una dificultad mayor para la implantación del parlamentarismo en Colombia, como insistía López Michelsen, es sin duda la superación de una arraigada tradición caudillista, donde los jefes políticos desvirtúan en los hechos los principios ideológicos de su partido, produciendo cismas que más adelante los convertirá en abanderados de una nueva fuerza política.⁵⁵ Asimismo, es imprescindible que los nuevos movimientos políticos amplíen sus expectativas y trabajen por la pronta consolidación de una fuerza partidaria de intereses colectivos. Y, eviten convertirse en efímeras plataformas de alguna microempresa electoral, interesadas en obtener una nueva reelección y los dividendos económicos derivados de ella.⁵⁶

Una fuerte crítica a la implantación de un régimen parlamentario en Colombia llega desde el Polo Democrático, a través de uno de sus dirigentes más emblemáticos, Antonio Navarro Wolf para quien: “La idea de un régimen parlamentario en

⁵⁵ Un caso representativo de esta anomalía es el presidente Álvaro Uribe, quien hizo toda su carrera dentro del partido Liberal para llegar a la presidencia de la República como líder de una disidencia de carácter ideológico ultra conservador, opuesto a los más elementales principios del liberalismo colombiano.

⁵⁶ Una comisión de expertos internacionales contratada por el presidente Andrés Pastrana para estudiar la reforma política que requería Colombia determinó que “nuestro sistema electoral es el más ‘personalista’ del mundo”, en Eduardo Posada Carbó, *Una reforma política en curso. la muerte del bipartidismo*, en *El Tiempo*, Bogotá, 11 de marzo, 2005.

sociedades con altos niveles de clientelismo y corrupción es casi un suicidio. [...] La idea de que todos nuestros problemas se resuelven con un mejor diseño institucional es una idea equivocada. El problema aquí es cuál es la capacidad que tenemos de crecer, de tener desarrollo y justicia social, de mejorar el nivel de vida de las mayorías, y eso no lo resuelve mágicamente ninguna institución política”.⁵⁷ Una preocupación compartida por otros líderes de partidos o movimientos que aún no se han consolidado; pues consideran las ventajas que tendrían los partidos tradicionales al utilizar la maquinaria política que los caracteriza para imponer las mayorías.

En una posición intermedia se encuentra la propuesta de un régimen semiparlamentario impulsado por Piedad Córdoba, codirectora del Partido Liberal, en el que se limitarían las atribuciones presidenciales y se le colocaría un contrapoder al presidente con el nombramiento de un Primer Ministro. Un punto central en el Acto Legislativo que propone esta dirigente para la reforma de la Constitución señala que: “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción del Primer Ministro, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Primer Ministro, quien, por el mismo hecho, se hace responsable”.⁵⁸ De esta manera el presidencialismo sería limitado de manera eficaz por los controles ejercidos por el Primer Ministro, el Congreso y el Poder Judicial; los que alejarían las posibilidades de que se repitiera el *hiperpresidencialismo* manifiesto en la historia colombiana.

Mientras continúa este debate es importante aplicar correctivos para superar la debilidad del presidencialismo. En pri-

⁵⁷ Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo. “Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy. ¿Crisis o reordenación institucional?”, en *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Parlatino, 2004, p. 62.

⁵⁸ Véase la propuesta de Texto del Proyecto del Acto Legislativo mediante el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, para adoptar un sistema de gobierno parlamentarista, presentado por la codirectora del Partido Liberal, Piedad Córdoba, el 26 de agosto de 2004, en la ciudad de Medellín.

mera instancia, es urgente una revisión íntegra de las atribuciones presidenciales para superar lo que sectores de oposición han denominado el *cesarismo* presidencial o la dictadura civilista.⁵⁹ Aunque, dentro del espíritu de presentar estrategias viables, se puede corroborar que, más allá del sistema político que adopte Colombia, hay una necesidad urgente de rehabilitar lo político. Es imprescindible llevar a debate las falencias y necesidades de cambio de un sistema político anquilosado en viejos artilugios y en privilegios intolerables dentro de un sistema democrático.⁶⁰ En última instancia, más que un sistema político determinado lo importante sería comenzar por el respeto estricto de las reglas elementales de la democracia.

MODELO ECONÓMICO-SOCIAL PROPUESTO

Un diagnóstico de la situación económica-social, desde la etapa de independencia hasta nuestros días, presenta las evidencias de la lenta conformación del sistema de exclusión económica que impera en Colombia. Un factor considera central, junto a la exclusión política y la privatización de las oportunidades, la historia del conflicto político y militar colombiano. Panorama ante el que cabe buscar alternativas *posibles*. Ojalá liberadas de buenas intenciones y encontrar salidas reales, así sean mínimas, que no exijan en su ejecución periodos de tiempo considerables.

⁵⁹ El artículo 189 de la Constitución de 1991 establece que el presidente de la República es a un mismo tiempo “Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa”.

⁶⁰ En diversos estudios Hernando Gómez Buendía explica que la profunda y larga crisis institucional colombiana es una secuela que “a los colombianos nos robaron la política. Nos la robaron entre los políticos, los violentos, los narcos y los burócratas. Nos la robaron en cinco enviones. El primero fue cambiar las elecciones por la política. El segundo fue hacer violencia sin hacer política. El tercero fue llenar de crimen la política. El cuarto fue llevarse la política para el extranjero. Y el quinto fue engordar el fisco para quedarse con él”. Citado en Posada Carbó, *op. cit.*, p. 64.

Además, como es tradición, las soluciones no deben imponerse. Pues cualquier opción impuesta, por bien intencionada que sea, tiende a ser recibida con reproches por los presuntos beneficiados. Tal y como lo señalan voceros de gremios campesinos al exigir que: “En la reconstrucción de Colombia [...] la economía debe ser discutida en procesos políticos amplios porque está directamente ligada al conflicto”.⁶¹ Por ello, el primer logro, es que cualquier transformación económica propuesta brote de un consenso. El gobierno, el sector financiero, los grupos empresariales; pero con igual relevancia deben considerar las demandas de los sectores productivos agrícolas e industriales.

¿Quién paga la paz?

La viabilidad de cualquier estrategia de tipo económico, aplicable a la fase posconflicto en Colombia, pasa por conocer de dónde saldrán los presupuestos para sostener las medidas a implantar. Y, como es de esperar, en tiempos de paz, debe establecerse una nueva estructura económica que tenga como prioridad el gasto social. Donde además de los presupuestos habituales para desarrollo económico y social, el Estado utilice los grandes recursos que fueron dedicados de manera directa e indirecta a los gastos militares durante el conflicto.⁶² De igual modo deberá disponer de los capitales y propiedades ilegales

⁶¹ Aparte del Seminario Reconstrucción de Colombia, *Conversatorio Reconstrucción social y económica*, Bogotá, UNIJUS, CODHES, DEJUSTICIA/Fundación Manuel Cepeda y Planeta Paz, 17 y 18 de agosto, 2007, p. 2.

⁶² En el Plan Colombia (1999-2005), antes de su reactivación en 2006, se gastaron 10 732 mdd, de los cuales Colombia aportó 6 500 y Estados Unidos de América 3 782. Con relación al PIB en 1999 fue de 3.5% y en 2005 de 4.6%. En la llamada reactivación económica y social se utilizó 15.98% de la cifra total. Departamento Nacional de Planeación y la Dirección de Justicia y Seguridad, *Balance Plan Colombia (1999-2005) Versión final*, Bogotá, DNP y DJS, septiembre de 2006.

que se recuperen a través de la Ley de Extinción de Dominio.⁶³ Del mismo modo, hay que considerar el aporte de las remesas de los emigrantes colombianos, más de cinco millones, debido a las bajas expectativas de un pronto retorno.⁶⁴

Se espera también que la paz motive la ayuda económica internacional para proyectos sociales de gran envergadura. Asimismo, las experiencias posconflicto, motivan la inversión extranjera, al disminuir los indicadores de país riesgo.⁶⁵ Y, es de suponer, que una justicia libre de las presiones de los grupos armados o la corrupción anexa al conflicto, aplicará controles más drásticos en los manejos de las finanzas públicas. Dada la magnitud del problema colombiano, con seguridad las soluciones estructurales de carácter económico exigirán una lista de prioridades.

Toda sociedad pacífica exige superar el enfrentamiento social a través de la generación de empleos y de la cobertura total de servicios básicos. Independientemente de los cambios necesarios macroeconómicos, tanto el gobierno como los empresarios, deben dirigir sus esfuerzos en la solución de los problemas crónicos que afectan a gran parte de la población. Una manera

⁶³ Ejemplo de la magnitud de los recursos que se pueden obtener por procesos de extinción de dominio son las 332 propiedades de Juan Carlos Ramírez Abadía, alias “Chupeta”, evaluadas por la Fiscalía y la Dijin en más de 400 millones de dólares; y las 110 propiedades incautadas a Diego León Montoya, alias “Don Diego”, sindicado de ser el jefe del cartel del Norte del Valle, y valoradas en cerca de 200 millones de dólares, por la Dirección Nacional de Estupefacientes. Además de varias “caletas” con mas de 100 millones de dólares encontradas en la ciudad de Cali.

⁶⁴ El Banco de la República estima que en el periodo 2000-2006 las remesas de los trabajadores colombianos en el exterior fueron de 19 487 millones de dólares, de ellos 3890 millones en 2006. En relación con el PIB las remesas representan en el 2006, 2.9%. Cifras que superan las exportaciones de café y carbón. Informe *Remesas Internacionales en Colombia*, Washington, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos/Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 2007, pp. 16-19.

⁶⁵ Alejandro Bendaña y Rick Barton, *Lecciones aprendidas de donantes en situaciones de posconflicto: instrumentos, políticas, estrategias y mecanismos a emplear*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, Informe de conferencia, 24 de octubre, 2006.

es lograr un crecimiento sostenido de la economía por varios años, y el incremento de “el nivel de ahorro de la economía a niveles cercanos a 25% del PIB, consecuente con una transformación de los patrones de consumo y con unas condiciones favorables para la inversión productiva y su eficiencia”.⁶⁶

Pero en Colombia no basta con eso, lo determinante es la resolución definitiva del problema de la tierra que, como se ha visto, es uno de los mayores generadores de violencia durante la historia colombiana. Es necesario, por ejemplo, apoyarse en la *Iniciativa R4*, impulsada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al promover en el ámbito interno la *Reintegración, Rehabilitación y Reconstrucción* de los millones de desplazados; y la *Repatriación* de los refugiados colombianos en otros países. A corto plazo, debido a la cantidad de personas involucradas, la prioridad es resolver la crisis humanitaria que afecta a más de tres millones de desplazados internos. Además de casi un millón que se encuentra refugiado en los países fronterizos.

La tierra para todos

Más que una reforma agraria, Colombia necesita una “revolución” agraria.⁶⁷ Es decir, que sin cambios sustanciales dentro de la estructura agraria es imposible transformar la precaria situación social de la mayoría de la población del sector agrícola. En primer lugar, se debe establecer un plan estratégico que convoque a todos los estamentos, empezando por el propio

⁶⁶ Garay, *op. cit.*, p. 36.

⁶⁷ Una muestra del carácter demagógico de la “Ley de reparación de víctimas del conflicto colombiano y la restitución de las tierras” (sancionada en junio de 2011) se cumpliría en su totalidad, algo por supuesto imposible, apenas volvería al statu quo de la tenencia y distribución de la tierra a enero de 1991, época en la que la violencia extrema imperaba como organizador de la propiedad campesina desde varias décadas atrás.

Estado, a la solución real de los problemas estructurales del campo. Sus principales objetivos serán la redistribución de la tierra productiva, con particular énfasis en la tenencia y titulación de las tierras y el desarrollo integral de las áreas rurales.⁶⁸ No sólo dentro del orden productivo; sino que, además, centrará sus esfuerzos en “revolucionar” las relaciones sociales y políticas del campo. Y, por ende, fomentar una *agricultura de paz* que apueste por el resurgimiento de la agricultura que ocupe gran cantidad de mano de obra.

Para lograrlo hay que superar algunos cuellos de botella. Entre estos, el manejo corrupto e infravalorado de lo agrario. Pues, sin la depuración de los altos índices de corrupción y una mayor eficacia estatal, el proceso nace trunco. Se debe evitar que las políticas regionales se elaboren desde la capital, muchas veces por expertos que desconocen *in situ* la realidad sobre la que proyectan sus planes. Todo proyecto, al menos, debe ser consultado o asesorado por personal calificado de la región. Asimismo, toda entrega de tierras debe ser acompañada de un programa integral de asistencia técnica y de capacitación.⁶⁹ Estas metas exigen también que las leyes y programas

⁶⁸ El economista Absalón Machado recuerda que: “En un poco menos de 40 años de reforma agraria se han alcanzado los siguientes resultados: por compra y, casi en forma marginal por expropiación, se han redistribuido apenas 1.5 millones de hectáreas; a través de programas de redistribución se han beneficiado un poco menos de 102 mil familias; un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas; el esfuerzo fiscal de la nación a través de asignaciones ejecutadas por el INCORA en los programas de redistribución asciende a algo más de 3 500 millones de dólares. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a más de 35 mil dólares, y por hectárea redistribuida, a casi 2 450 dólares”. Absalón Machado, “Reforma Agraria. Una ilusión que resultó un fracaso”, en *Revista Credencial Historia*, núm. 199, Bogotá, noviembre de 1999.

⁶⁹ Machado, recomendaba a finales del siglo xx, un replanteamiento en las políticas paternalistas, que entregan “tierras de alto costo a campesinos con altos índices de analfabetismo, sin redes sociales organizadas, carentes de capital social, atendidos por organizaciones públicas con altas dosis de ineficiencia y corrupción, actuando con criterios centralistas y en defensa de intereses no públicos”. Machado, *op. cit.*

relacionados con el campo se cumplan, que no queden como un simple registro de buenas intenciones.

La democratización de los créditos agrícolas es otra tarea urgente. Es ineludible cerrar la brecha entre los cultivos intensivos modernos, de grandes propietarios o multinacionales, muy tecnificados, que reciben el porcentaje más alto de los créditos estatales; y los cultivos medianos y pequeños, de pan coger o de explotación artesanal, que reciben una cantidad ínfima de los mismos.⁷⁰ De igual modo, es de esperar que en el posconflicto, la cantidad de tierras dedicadas a los cultivos ilegales sea reducida a un mínimo y resulten poco atractivas para los campesinos, no por su rentabilidad que siempre será superior; sino gracias a las seguridades que les ofrezca la legalidad y la reducción de la violencia en el entorno de los cultivos legales.

Para comenzar se debe crear un instituto, no importa tanto su nombre, sino sus funciones centrales.⁷¹ Esa entidad se encargaría de la adjudicación de tierras y de la promoción de desarrollo rural bajo criterios, ya no individual sino de carácter social.⁷² Una de sus tareas será cambiar el tradicional criterio de adjudicación de las tierras, basado en la aprobación de pro-

⁷⁰ Como lo recalca un ex presidente colombiano: “La población rural supera los 11 millones de habitantes, de los cuales 4.7 millones demandan créditos, pero, de acuerdo con las cifras de crédito institucional del 2004, Finagro sólo atendió a 90 337 pequeños productores (1.9 por ciento), dejando a 4 609 663 campesinos por fuera del crédito institucional”. Alfonso López Michelsen, “Cifras sobre el terreno. La desfinanciación del agro”, en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio, 2005.

⁷¹ Podría ser una instancia similar a la propuesta en la Ley de sustitución de tierras, en la que se sugiere que “habrá una Unidad Administrativa Especial de Tierras Despojadas —adscriba al Ministerio de Agricultura— que acompañará a los reclamientos en su proceso, y se crearán jueces agrarios o de tierras”; eso sí, dentro de un orden más amplio en cuanto a los beneficiarios y no limitado a la cronología de la Ley 1991-2011, “Palabras del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, en el acto de sanción de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, Bogotá, SIG, 10 de junio, 2011.

⁷² Esta transformación tendrá que sanar las secuelas de la violencia física y económica aplicada por los narcotraficantes. Es decir, someter a extinción de dominio todas las tierras que despojaron a cientos de miles de colombianos. Así se aprovecharían, para una redistribución más justa de la tierra, millones de hectáreas que se sumarían a las hectáreas abandonadas o en suspenso jurídico por causa del conflicto.

yectos productivos de carácter empresarial. Con esa política vigente los campesinos, inexpertos en la presentación de proyectos “atractivos”, seguirían en desventaja para recibir apoyo o subsidios, pues a pesar de obtener la asesoría necesaria, sus limitaciones empresariales cohibirán su aprobación.

Además, un problema central, como lo señala el profesor Salomón Kalmanovitz, será la imposibilidad del campesino medio de competir en proyectos de “cultivos de tardío rendimiento que exigen grandes montos de capital y una planeación compleja”.⁷³ Por lo tanto, sólo el gobierno central tendrá interés y capacidad económica suficiente para resolver el problema de los campesinos y del agro en general. Resolver esta situación exige el compromiso del Ministerio de Agricultura de apoyar las iniciativas de cooperativas de campesinos y brindarles suficiente asesoría técnica durante todo el proceso.

Atención humanitaria

Con seguridad, uno de los retos para la recuperación del campo colombiano, como sector productivo y espacio de paz, es resolver la situación de millones de desplazados internos. La solución empieza por crear mecanismos de retorno ágiles, con la reapropiación de tierras y viviendas, la recuperación y fomento de nuevos puestos de trabajo, y la reconstrucción de la infraestructura en las zonas agredidas por el conflicto. De similar importancia, a la reconstrucción física es la construcción o recuperación de las funciones públicas. Hay que fortalecer la administración local para que se encargue de los servicios básicos como agua, electricidad, servicios de salud y educación. Se aconseja también, que se creen actividades sociales para el tiempo libre, pues cumplen un papel de terapia ocupacional y de integración comunitaria.

⁷³ Salomón Kalmanovitz, “Ley de Tierras”, en *El Espectador*, Bogotá, sábado 25 de noviembre, 2006.

Estas iniciativas territoriales, por la ubicación y la infraestructura de servicios, deben ser atractivas para los beneficiarios para que no persistan en su instalación precaria y permanente en las áreas urbanas o en su periferia, donde muchas familias llevan ya varios años.⁷⁴ Por ello, más que un plan de asistencia parasitaria en campamentos provisionales, además de las expropiaciones, se debe invertir en la compra o recompra de tierras cultivables de buen rendimiento y en la construcción de servicios de salud y educación cercanos a las zonas productivas. Es indispensable invertir en crear o mejorar el precario sistema de comunicación interregional. Además de ampliar las redes viales hacia los territorios de colonización tardía; es imprescindible fomentar la construcción de una red ferroviaria interconectada, a través de troncales, de forma que la producción agrícola tenga salida a los mercados centrales y a los puertos de exportación.

Otra de las dificultades es la manera de acomodar, *reinsertar* es el término usado a los desmovilizados de los grupos que participaron en el conflicto y que eran parte integral de esas zonas, junto con sus familias. Para aliviar este problema se creó en el 2005, en medio del conflicto, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), dirigida por el conocido politólogo Eduardo Pizarro Leongómez. Su difícil tarea, además de reparar a las víctimas del conflicto, independiente del actor agresor, es fomentar la reconciliación. Tarea que la Comisión entiende “[...] en tanto una meta como un proceso de largo plazo, de personas o sociedades, encaminado a construir un clima de convivencia pacífica basado en la instauración de nuevas relaciones de confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado y entre ellos mismos, así como la profundización

⁷⁴ Una dificultad a tener muy en cuenta, a la que en Colombia no se le brinda importancia, y por lo que muchos ni siquiera consideran la posibilidad del retorno, es la ayuda psicológica que necesitan personas y familias para superar el trauma de regresar a tierras donde en su mayoría fueron víctimas de vejaciones y de la pérdida de sus seres más queridos.

de la democracia, con la participación de las instituciones y la sociedad civil”.⁷⁵

Una confianza que se ha mantenido en sus mínimos, no sólo por un Estado ausente, muy débil o mal representado por la corrupción y la ligazón con grupos criminales; sino en relación con los más de 35 mil desmovilizados de los grupos llamados paramilitares, desde el 2003, bajo la Ley de Paz y Justicia. Toda vez que la gran mayoría nunca ha dejado las zonas a las que retornan o retornarán los desplazados. Es posible, que muchos de ellos sigan controlando el poder local, por la impunidad o penas mínimas que suscita dicha Ley, y sean vistos como una agresión latente para las víctimas que regresen. Por ello, para el logro de una verdadera reconciliación se deberá alcanzar “el desarrollo de un proceso genuino de desarme y reinserción”, tal y como está planteado en las “definiciones estratégicas” de la CNRR.⁷⁶

Una de sus primeras tareas será “la construcción de un *discurso* de reconciliación que acoja a todos aquellos que han padecido el conflicto o participado en él y les indique que cuentan con el apoyo de la sociedad”.⁷⁷ En este punto el papel del Estado como coordinador y garante es central. Su función es establecer unas reglas del juego en las que los beneficios sean proporcionales a las necesidades, sin privilegiar a los victimarios como ha sido tradición en Colombia. Es importante que el Estado tenga la capacidad suficiente de crear confianza para que las comunidades se sientan respaldadas ante cualquier abuso o desequilibrio. De la manera como se desarrolle esta primera fase dependerá en gran parte el éxito de la reconciliación.

⁷⁵ CNRR, *Fundamentos y filosóficos y operativos*, Bogotá, CNRR, noviembre de 2005, p. 14.

⁷⁶ *Fundamentos...*, *op. cit.*, p. 14.

⁷⁷ Fundación Ideas para la Paz, *Superando el conflicto*, Bogotá, FIP, enero de 2005, p. 17.

Producir con eficacia

El siguiente paso, en realidad esta etapa es simultánea, a la reubicación y reinserción de desplazados y desmovilizados, es decir alcanzar el desarrollo integral de estas personas. Promover la cualificación educativa básica de la mayoría; lo mismo que la generación de mano de obra calificada para la explotación rural o industrial, revertirá en la mayor cohesión de los habitantes a su comunidad. Pues como recomienda el profesor Michael Porter de la Escuela de Negocios de Harvard: “sin habilidades ni educación superior, [Colombia] enfrentará a mil millones de chinos y mil millones de indios, con los que competir mano a mano será casi imposible”.⁷⁸ Una competitividad que ya está ahí y no hay manera de evadirla, razón por la que su impulso es vital para la mejoría de la vida de millones de familias colombianas.

Pero para que los proyectos cumplan las expectativas de las propias comunidades, es importante considerar la opinión de los gremios de campesinos que critican: “El modelo de desarrollo agrícola [que] se adelanta a partir de las plantaciones comerciales con baja generación de empleo estable, además, desconoce especialmente a los campesinos”.⁷⁹ Su deseo es que además del criterio comercial prevalezca el interés social.

Es decir, como lo enuncia uno de los Talleres del Milenio, se debe “garantizar la mayor utilidad social y el mejor impacto distributivo de las medidas de política laboral”.⁸⁰ Para ellos la solución deseable es a través de cooperativas regionales, en las que además de impulsar un alto desarrollo tecnológico y productivo se creen fuentes de trabajo campesino. En particular, siguiendo a Porter, su recomendación es para que se escojan los sectores productivos en los que Colombia puede ofrecer

⁷⁸ Mauricio Lloreda, “Colombia es una estrella en ascenso: Porter”, en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de septiembre, 2007.

⁷⁹ Conversatorio, *op. cit.*, p. 1.

⁸⁰ Garay, *op. cit.*, p. 48.

márgenes de competitividad aceptables: “construyan sobre lo que saben hacer bien”.⁸¹

El profesor de Harvard insiste en que Colombia tendrá que: “[...] construir sobre sus fortalezas. Si hacen buen café, hagan uno mejor. Investiguen sobre tecnologías y mejores métodos de producción; enriquezcan la oferta; búsqúenle nuevos mercados a sus productos tradicionales y a los mismos mejorados, sofisticados”.⁸² Una selectividad competitiva que no sería novedad, pues desde hace un tiempo ha sido la política de varias empresas colombianas.⁸³ Asimismo, es urgente liberarse de las presiones políticas del mercado de Estados Unidos de América. Logro que haya comenzado, con la apertura a la Unión Europea y al ampliar el intercambio con otros mercados cercanos, como Mercosur y los países andinos.

La otra paz

Otra estrategia, un reto en realidad, será resolver el constante enfrentamiento, casi una guerra, entre el sector financiero y el productivo. Lo ideal sería que predominara el sector productivo o que por lo menos se logre un equilibrio. Pues, sin desconocer la importancia del aspecto financiero en la economía de un país, sí es preocupante cuando su función principal se ha limitado a la especulación y al saqueo del presupuesto de un país. Además, muchos de esos capitales salen hacia sus casas matrices sin entrar al flujo económico del país. Su tarea, alejada de cualquier crítica moral, pues se sabe que su principio es la ganancia, es cumplir la “función social” que emana de la Carta Magna, con la generación real de empresas y empleos de calidad. Hay que considerar que mientras las utilidades del sector

⁸¹ *Loc. cit.*

⁸² *Loc. cit.*

⁸³ Un ejemplo es la Federación de Cafeteros de Colombia con la producción de café de calidad extra suave.

financiero se quedan en pocas manos; las de un rubro productivo, a través de los trabajadores, revierten en grandes sectores de la población.

Aunque es responsabilidad gubernamental, las partes empresarial y financiera también deben comprometerse frente al país en los planes generales para la solución permanente del conflicto, con la generación de empleo y programas de capacitación.⁸⁴ Un seguro crecimiento de la economía en el posconflicto no puede, como hasta ahora, favorecer al sector que ha demostrado que su solidaridad social es nula. Tal y como lo demuestra un estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia al afirmar que: “Desde hace 14 años, las pequeñas, medianas y grandes empresas industriales no han aumentado en uno solo el número de puestos de trabajo con contrato a término indefinido. Por el contrario, desde entonces éstos se han reducido en 215 000”.⁸⁵

Situación anómala que puede ser superada con el cumplimiento de un pacto entre gobierno y gremios económicos para aclimatar la paz. Un compromiso, como lo señala Víctor E. Tokman, experto en temas laborales de la CEPAL, en el que “la solidaridad sistemática debe ser restaurada en alguna medida no sólo para disminuir la exclusión social, sino también por razones de eficacia económica”.⁸⁶ En otras palabras, la crea-

⁸⁴ Las experiencias negativas en este sentido deben ser corregidas, pues para el Alto Comisionado para la Paz, en el 2005, ante un núcleo de empresarios, este sector no está haciendo lo debido. Para ello propone: “una concertación con el sector privado que tendría cuatro componentes: manejo de reincorporados, proyectos productivos bajo una modalidad asociativa que incluya a desmovilizados y campesinos pobres y desplazados, e integración con acciones que refuercen la política de seguridad democrática”. Entrevista. “Comisionado de Paz reconoce que programa de reinserción no tiene un futuro claro”, en *El Tiempo*, Bogotá, 7 de diciembre, 2005.

⁸⁵ Sección económica, “Ni un empleo permanente en 14 años”, en *El Tiempo*, Bogotá, 3 de octubre, 2007.

⁸⁶ Víctor E. Tokman, *Políticas de empleo en la nueva era económica*, Santiago de Chile, trabajo presentado en el Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, organizado por la CEPAL, 28 y 29 de agosto, 2001, p. 15.

ción de un clima laboral libre de abusos patronales y la restauración de trabajos de contrato indefinido y de programas de capacitación laboral, con seguridad, favorecerá el “aprovechamiento de las potencialidades sociales, [a] la adecuada utilización de recursos disponibles y [a] la mejora en la equidad y acceso de oportunidades, como factores fundamentales para la transformación social del país en el mundo de hoy”.⁸⁷ En resumen, los grupos empresariales y financieros que tantos beneficios han tenido en los últimos años, y a los que el conflicto no ha afectado de manera directa, apenas circunstancial, tienen que invertir en la deuda social. No sólo, porque así les dicte su benevolencia, sino por el imperativo constitucional del capital y su función social.

Los dos países

El desequilibrio, entre el desarrollo de las ciudades más importantes y de otras zonas del país, es tan notorio que es necesario, ante la limitación de recursos, dar prioridad a las zonas más afectadas por el conflicto armado.⁸⁸ Una verdadera cohesión social se logrará en la medida en que la brecha entre los sectores urbanos y rurales disminuya. Aunque son loables y bien intencionados los planes a largo plazo, como el de los Objetivos del Milenio (2000-2015) y los Andes (2019), a los que están comprometidos los últimos gobiernos, casi siempre no pasan de simples enunciados, por eso el llamado está en hacerlos concretos y a plazos razonables.⁸⁹

⁸⁷ Garay, *op. cit.*, p. 34.

⁸⁸ Desde el punto de vista de desarrollo humano, ciudades como Bogotá, tienen indicadores similares a algunas capitales europeas medias; mientras Quibdó, capital del departamento de Chocó, es similar o más bajo que algunos países africanos. En general todos los indicadores rurales son inferiores a los urbanos. PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2003*, Nueva York, PNUD, 2003.

⁸⁹ Los Objetivos del Milenio (2000-2015) son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la educación primaria universal; 3. Promover la equidad de género

La experiencia internacional señala que proyectos locales de solución rápida van sumando, mientras que grandes proyectos de alcance universal van decayendo, sea por la trama burocrática, los largos tiempos de ejecución o el agotamiento de los recursos. Lo recomendable en estos casos es hacer una lista de las áreas debilitadas, medias y normales. Priorizar las primeras, hasta lograr un estadio superior y después, las que siguen, y mejorarlas, hasta “normalizarlas” en un plazo aceptable.⁹⁰ Es decir, que sólo con objetivos modestos se podrá lograr a mediano y largo plazos resultados satisfactorios. El costo-beneficio de estas pequeñas, pero efectivas transformaciones se palparán en los cambios rápidos y evidentes en las condiciones de vida de las poblaciones favorecidas.

La instancia o agente realizador más idóneo será sin duda el propio Estado y los organismos ya existentes. En el caso colombiano, a diferencia de algunos países centroamericanos, africanos o asiáticos, más que crear instituciones operativas lo que se recomienda es la disminución de las ya existentes con problemas de eficiencia. Limitar las de alcance nacional y favorecer a las que operan de forma regional o local. Durante todo el proceso de licitación, contratos, revisión de materiales y ejecución de obras es aconsejable la supervisión de agentes de control y fiscales internacionales. Otro objetivo será la reducción de trámites, en realidad obstáculos, en el proceso de establecimiento y registro de microempresas o proyectos cooperativos.

y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad de menores de cinco años; 5. Mejorar la salud sexual y reproductiva; 6. Combatir el VIH/sida, la malaria y el dengue; 7. Garantizar la sostenibilidad ambiental, y 8. Fomentar una sociedad mundial para el desarrollo.

⁹⁰ Se entenderá por un *área normal* a aquélla donde la cobertura de servicios sociales básicos y la infraestructura general cumple un estándar mínimo de operatividad. Es un *área media* la que a pesar de contar con servicios, éstos son incompletos. Y un *área debilitada* es la que carece de servicios básicos o son muy precarios.

Limpiar la economía

Un reto crucial del posconflicto colombiano será encontrar las fórmulas adecuadas para liberar su economía de los efectos nocivos de los grandes recursos del narcotráfico. Sacar recursos ilegales, tan considerables, de una economía tan inestable como la colombiana parece una tarea imposible. Y, como ya se vio, además de la inmersión de grandes capitales ilícitos en la economía, su capacidad de deteriorar a las instituciones ha sido ilimitada. La corrupción del narcotráfico es de tal magnitud que la confianza en las figuras públicas y en las instituciones debe contar con una estrategia específica de saneamiento y recuperación de su imagen pública.⁹¹

Antes, hay que recordar que el manejo gubernamental del problema del narcotráfico ha pasado por varias fases: *a)* de indiferencia durante los años setenta; *b)* de permisividad controlada a principios de los ochenta; *c)* de enfrentamiento frontal con el cartel de Medellín hasta mediados de los noventa, y *d)* de represión selectiva, con el Plan Colombia, impulsada desde el año 2000. Etapas todas con un altísimo costo de pérdidas humanas, un grave debilitamiento institucional y una gran transformación de valores en la sociedad, pero sin que se afectara de forma sustancial el negocio del narcotráfico.

Si nos atenemos a la fase final, la del Plan Colombia, a pesar del triunfalismo gubernamental, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos y su Sistema Integrado de

⁹¹ Una ojeada a las ediciones de los principales diarios y revistas del país, durante los últimos cinco años, confirman la gravedad de este problema. Presidentes y ex presidentes de la República, más de 40 congresistas, varios generales y almirantes, fiscales, magistrados, periodistas, reconocidos empresarios y hasta empresas extranjeras, se encuentran atendiendo a procesos judiciales y, lo peor, con la confianza, que por argucias jurídicas, pronto saldrán por prescripción o exonerados por falta de pruebas. Aunque, lo más frecuente, es que al poco tiempo sean llamados para responder a otra acusación. La magnitud del problema se evidencia cuando cada día se desmantelan grupos o redes de apoyo incrustados en los más altos cargos públicos de las fuerzas armadas o de la seguridad del Estado.

Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), declararon que si el objetivo del Plan, después de utilizar 10 732 millones de dólares, era acabar o por lo menos reducir las cifras de la producción de hoja de coca a la mitad, en el 2005, fue un rotundo fracaso.⁹² Lo más preocupante en ese informe, presentado en junio de 2005, se manifiesta en que: “Los resultados alertan sobre el aumento significativo del cultivo de coca en nuevas áreas y en áreas previamente cultivadas. [...] Cerca de 60% de los lotes son nuevos en comparación con el año anterior”.⁹³ Es decir, las zonas de producción, más que desaparecer se desplazaron, y los mercados internacionales continuaron con los abastecimientos habituales de la cocaína proveniente de Colombia. Con el agravante que los cocaleros, en poco tiempo, han logrado mejorar las semillas, aumentando su producción por hectárea, lo que repercute en los precios y en la reducción de los lotes de cultivo.

La fumigación, estrategia central de los gobiernos de Álvaro Uribe, a largo plazo, poco ha significado. Excepto por el deterioro ambiental, el único logro es mostrar fotos satelitales de las zonas fumigadas para certificar que “se está haciendo algo”, presionar ayuda de Estados Unidos y tener graves diferendos con el gobierno ecuatoriano. Pues, como lo recuerda Alfredo Rangel: “La estrategia antinarcóticos basada principalmente en las fumigaciones ha demostrado persistentemente su ineficacia. Es hora de pensar en ajustes. De lo contrario, habrá coca y conflicto para rato”.⁹⁴

Lo más interesante es que algunas críticas, al comparar las áreas fumigadas, destacan que de manera selectiva sólo se fumigaron las zonas cocaleras bajo control guerrillero, mientras las de influencia paramilitar no lo fueron. Así lo denuncia en

⁹² Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Proyecto SIMCI II), *Censo de Cultivos de Coca 2004*, Bogotá, 14 de junio, 2005, p. 13.

⁹³ Proyecto SIMCI, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁴ Alfredo Rangel, “Cifras preocupantes. Coca para rato”, en *El Tiempo*, Bogotá, 13 de junio, 2005.

la *Revista Semana*, el polémico periodista, Daniel Coronell, quien abandonó el país al poco tiempo debido a amenazas contra su vida. Coronell escribió que: “los cultivos de coca han permanecido estables o aumentado en las regiones controladas por los grupos paramilitares”.⁹⁵ Una discriminación que explicaría la estabilidad en la producción y el tráfico; algo que además serviría como evidencia de las complicidades o, por lo menos, de la preferencia gubernamental hacia esos grupos.

Mientras, los precios internacionales, en particular el de la cocaína, siguen, si no reducidos por lo menos estables y con una oferta de mayor pureza. Así lo reitera un informe especial publicado por *The New York Times*, en el que se critican los métodos de Estados Unidos para terminar con la producción coccalera de Colombia y resalta que, a pesar de la imposición de su estrategia y de los recursos invertidos, no hay cambios significativos en “el precio, la calidad y la disponibilidad de la cocaína en las calles de Estados Unidos”.⁹⁶

Otra de las líneas de combate a la droga, como la detención y rápida extradición a Estados Unidos de América de varios “grandes capos”, no parece afectar de raíz el problema.⁹⁷ Pues casi de manera inmediata aparecen nuevos líderes, con redes paralelas de igual o menor volumen a las cuales es casi imposible controlar. Muchas de ellas operando desde países vecinos. Igual parece ocurrir con las medidas de la interdicción de los llamados precursores químicos para el procesamiento de la coca, pues a pesar de que “en los últimos 10 años se incautaron aproximadamente 16.2 millones de galones y 17.6 millones

⁹⁵ Daniel Coronell, “El mapa del fracaso”, en *Revista Semana*, Bogotá, 3 de septiembre, 2006.

⁹⁶ Juan Forero, “Colombia’s Coca Survives U.S. Plan to Uproot It”, en *The New York Times*, primera página, 19 de agosto, 2006.

⁹⁷ Durante la presidencia de Álvaro Uribe (agosto 2002-agosto 2010) han sido extraditados más de mil colombianos a Estados Unidos, según el discurso del propio presidente, citando fuentes del Ministerio de Interior y Justicia. *Associated Press*, “Durante el mandato del ex presidente Álvaro Uribe (2002-2010), Colombia extraditó a más de mil colombianos”, Nueva York, septiembre de 2010.

de kilogramos de insumos químicos”, siguen entrando al país cientos de toneladas por canales legales o casi legales sin mayor incidencia en la reducción del procesamiento de la hoja de coca.⁹⁸

De manera similar, y reconociendo la labor de los sistemas de monitoreo implantados en el sistema bancario y de transferencias, entre ellos la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), reportaron, a manera de ejemplo, que entre 2002 y 2003, fueron incautados con procedimientos de control de lavado de activos: 13 474 280 dólares; 2 602 850 euros y más de 12 mil millones de pesos colombianos (equivalentes a casi 4 millones de dólares); junto a dinero “comiso por parte de la Fiscalía”, durante el mismo periodo fue de 9 840 932 de dólares y 1 131 850 euros.⁹⁹ Cifras que afectan de manera insignificante el volumen total de las transacciones que realizan los operadores financieros del narcotráfico, estimadas en miles de millones de dólares.¹⁰⁰

⁹⁸ Observatorio de drogas de Colombia, *Acciones y resultados 2003*, Bogotá, Ministerio del Interior y Justicia/Dirección Nacional de Estupefacientes, 2004, p. 126.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 175.

¹⁰⁰ Respecto a los ingresos reales de los narcotraficantes colombianos la Policía Nacional presenta diversas cifras. En un nivel mundial: “En 1995, por ejemplo, un subcomité del Senado estadounidense afirmó que el comercio mundial de drogas ascendía a 500 000 millones de dólares anuales. A principios de los noventa el Grupo de Estudio de Acción Financiera de la OCDE lo estimó, con base en el gasto realizado en Europa y Estados Unidos en cocaína, heroína y marihuana, en 100 000 millones de dólares al año”. Y para Colombia se estima que: “dichos ingresos sumaban de 18 000 a 25 000 millones de dólares anuales (casi 50% del PIB. Otros precisan que sólo la mitad de ellos regresa a Colombia y el resto se coloca en el extranjero, particularmente en Estados Unidos [y según el especialista en economía ilegal Eduardo Sarmiento Palacio] ... en los años ochenta la participación de Colombia en el tráfico mundial de cocaína fluctuó de 1 500 a 4 000 millones de dólares anuales, de los cuales ingresaron realmente al país de 900 a 1 300 millones”. Policía Nacional de Colombia/Dirección de Investigación criminal/Centro de Investigaciones Criminológicas, “El problema del narcotráfico y sus dineros”, en *Fascículo, Boletín Criminológico*, núm. 3, Bogotá, marzo de 2007, p. 2.

En resumen, el ataque frontal a la producción, tráfico y distribución de la cocaína y de otras drogas ilegales, a pesar de las “buenas intenciones” de organismos internacionales como los instaurados por Naciones Unidas desde 1998 y de métodos represivos sofisticados y costosos, no parecen mostrar resultados muy halagadores. Es decir, que en términos globales y comparando las cifras de producción con la manera como evoluciona el mercado, los resultados demuestran que el camino de la represión no ha sido el más eficaz. En particular porque los programas de reducción de consumo, sobre todo en los países de alto poder adquisitivo, tampoco han sido muy exitosos. Y si a eso se suman los cientos de miles de vidas perdidas en las “guerras a las drogas”; los gastos en los aparatos especializados en su persecución, más un largo etcétera de secuelas institucionales y de inseguridad, es evidente que se necesitan cambios radicales en la política antinarcóticos a escala mundial.¹⁰¹

Al tener en cuenta el alto costo social, las repercusiones para la misma estabilidad del Estado, el deterioro moral de la sociedad y los precarios resultados de la criminalización de la producción, procesamiento y distribución de narcóticos, es una buena oportunidad aprovechar el posconflicto para desarrollar una estrategia de *legalización paulatina* de esta industria ilegal. El tema no sería una novedad, en el mundo existe desde hace varios años el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), auspiciado por las Naciones Unidas, y de manera simbólica reúne en su ejecutivo a varios premios Nobel, ex presidentes y ex primeros ministros de todo el mundo para debatir y proponer salidas que “conduzcan a la adopción de políticas de drogas más humanas y eficaces”; al mismo tiempo que a través de artículos o programas de opinión desde hace ya varios años se promueve en Colombia un cambio de

¹⁰¹ Para profundizar sobre el problema del tráfico de drogas ilícitas desde un enfoque continental véanse los capítulos “Las drogas en América Latina” y “El narcotráfico latinoamericano” del libro de Santana, *op. cit.*

enfoque al problema.¹⁰² Quienes argumentan a favor de esta iniciativa reconocen que es una tarea quijotesca, en especial porque quienes controlan o benefician el negocio pondrán todas las trabas para que esto suceda. Y sobre todo porque no depende de la decisión unilateral de un país sino que está de por medio el consenso internacional.

Las voces a favor de la legalización de toda la cadena productiva y de mercadeo de las drogas en el ámbito mundial, señalan que, si bien, la legalización no resuelve el problema de manera definitiva, sí alivia una serie de síntomas graves que afectan a países y, en particular, a millones de personas en todo el mundo. En el caso específico de Colombia y debido al prohibicionismo imperante en el mundo es iluso creer en una pronta legalización; pues como señala el profesor Francisco Thoumi: “Colombia tendrá que vivir (o morir) en un mundo con drogas ilegales”.¹⁰³ La complejidad de una propuesta legalizadora radica en la responsabilidad multinacional de asumir cambios, no sólo de tipo moral, sino que afecten a grandes intereses económicos y políticos ya establecidos como parte integral de la economía de muchos países de “buena reputación”.¹⁰⁴ La raíz del problema, no cabe duda, se encuentra en la dimensión económica del narcotráfico, en volumen un poco menor que la industria petrolera o armamentista.

Aunque no basta con la sola disminución de la demanda internacional, problema de por sí grave y que no ha encontrado

¹⁰² Véase el folleto *Perspectiva y misión de la IDPC*, Ginebra, International Drug Policy Consortium, julio de 2010. El representante por Colombia en dicha comisión es el ex presidente César Gaviria. A manera de anécdota, hay que recordar que una de las primeras personalidades que abrió el debate a favor de la legalización de las drogas en Colombia fue el ex presidente Ernesto Samper Pizano, cuando ejerció como director de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF).

¹⁰³ Francisco E. Thoumi, “La papaya envenenada”, en *Revista Semana*, edición 1251, Bogotá, 22 de abril, 2006.

¹⁰⁴ El papel de la banca internacional es fundamental en el tráfico de activos ilícitos. Lugares como Miami, Bahamas, Panamá, Gibraltar, Suiza y varios paraísos fiscales aparecen con frecuencia en los informes policiales sobre traficantes colombianos.

una salida exitosa aún. Una estrategia en ese sentido, con posibilidades de obtener buenos resultados, es la de enfrentar a los llamados Carteles del narcotráfico de manera indirecta, buscando la reducción de sus potenciales consumidores. Una estrategia que asuma a los consumidores desde la salud pública, como enfermos adictos, y les brinde una cobertura de apoyo que incluya la distribución legal de dosis y de tratamientos de rehabilitación apropiados. Lograr que el negocio pierda parte de su gran atractivo, al reducir al máximo su relación costo-beneficio, al quitarles un número considerable de potenciales compradores, es algo que ya ha funcionado en varios países.¹⁰⁵

En el caso interno de Colombia, donde el consumo es mínimo comparado con el problema de la producción, son necesarias estrategias que, complementarias a los materiales impulsados por las Naciones Unidas, promuevan la transformación de los valores y actitudes relacionados con lo que se podría de-

¹⁰⁵ Para ello será útil observar lo ocurrido en países, donde paralelo a la represión selectiva, concentrada en los traficantes, se ha tratado el problema del consumo desde una perspectiva de *salud pública*. En el caso nórdico la experiencia señala que al tratar a los consumidores como víctimas de una adicción, y ofrecerles una cobertura asistencial que incluye dosis de droga proporcionadas por el servicio público, y en condiciones higiénicas, los índices de criminalidad relacionados con las drogas se minimizan. Esta medida muestra como resultados positivos, no sólo la mejora en las condiciones de salud de los adictos; sino que además concientiza a la sociedad de las penurias de esas vidas al “convivir” de manera abierta con ellas. Así, en especial los más jóvenes, de manera profiláctica se alejan de un posible consumo. Al mismo tiempo, los gobiernos invierten campañas de disuasión contra el uso de narcóticos entre los jóvenes. Los presupuestos para la represión son modestos y se les dedica en mayor parte al control del ingreso de drogas a la región nórdica. En general, hay una tendencia por la descriminalización de las sustancias narcóticas de bajo efecto y, como el caso de Dinamarca, propuesto por el Socialistisk Folkeparti (Partido Popular Socialista), desde el 5 de mayo de 1996 siguiendo el modelo holandés de legalización del consumo de la marihuana. Y, todo parece indicar que su consumo antes que aumentar tiende a disminuir entre los más jóvenes. En Suecia y en Noruega la mayor preocupación se centra en los problemas que ocasionan las mafias rusas y bálticas con la introducción de drogas sintéticas de muy bajo costo para el consumidor nórdico.

nominar como de una “cultura narco”.¹⁰⁶ Sólo quienes conocen de cerca la manera como opera este mercado podrán entender la importancia de luchar por un cambio de valores sociales respecto al fenómeno del narcotráfico. Es preciso despojar al narcotráfico de su permisividad social en varias áreas y clases sociales del país. Es necesario recuperar los escrúpulos frente a su rentabilidad. El profesor Thuomi, al respecto señala que: “el concepto de legalidad que prevalece en Colombia es totalmente relativo y por eso muchos colombianos no pueden resistir la oportunidad de sacar ventaja aunque sea violando la ley”.¹⁰⁷ Y es que ese desapego a la ley allana el acceso a todo tipo de actividades ilegales.

Un poco radical Thoumi insiste en que: “El hecho es que Colombia concentra la industria de cocaína no porque sea rentable sino porque es ilegal.”¹⁰⁸ Es decir, que sin una reeducación, no moralista sino ética, de una sociedad que por décadas quiso ignorar el tema es una labor pedagógica de aplicación inmediata en el posconflicto. En resumen, hay que brindar igual importancia a las transformaciones estructurales de tipo material como a las de tipo ético y cívico, tan debilitadas durante el largo conflicto colombiano.

¹⁰⁶ Las Naciones Unidas sugieren, para combatir los efectos de la economía del narcotráfico en las zonas de producción, entre otras, las siguientes estrategias: desarrollo alternativo, inversión en capital social, acceso a los mercados, disponibilidad de micro-crédito agrícola y garantías de compra, SIMCI, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰⁷ Thoumi, *op. cit.* p. 1.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.1. La rentabilidad se impone en productoras de coca, pues como me dijo un campesino ex cocalero: “Es que nos pedían que volviéramos a sembrar plátanos y yuca, nosotros ni los cortábamos ni sacábamos, pues se pudrían por falta de compradores. Cuando, con lo que nos quedaba de una hectárea de coca vivíamos por varias semanas. En mi familia éramos ocho”. Testimonio de don Juan, ex cocalero del Putumayo, refugiado político en Noruega.

MODELO JURÍDICO PROPUESTO

El sistema jurídico colombiano se ha caracterizado durante toda su historia por una incapacidad funcional notoria. Resultado de la poca atención de parte del Estado y, en particular, por el uso indebido que hacen de ella los sectores económicos privilegiados y los grupos al margen de la ley.¹⁰⁹ Más que por impartir justicia esta rama del poder público se ha caracterizado por la legalización de las diferencias sociales y la cobertura de impunidad a personas o grupos de delincuentes miembros o aliados de los poderosos gremios económicos y políticos que gobiernan al país.

La operatividad del sistema judicial colombiano se ha visto afectada por factores internos y externos que merecen atención por el peso estructural que representan en la disfuncionalidad del mismo. Entre los primeros sobresale el desmantelamiento del ministerio de Justicia, en 2002, que causó la pérdida casi total de la autonomía del llamado Poder Judicial, convirtiéndolo en un simple apéndice del ministerio del Interior. En su lugar se creó un viceministerio de Justicia de bajo perfil y de limitadas competencias.

Un factor de entorpecimiento judicial es la expedición exagerada de normas. Son tantas y tan frecuentes las promulgaciones que hasta el mejor abogado o estudiante de Derechos se encuentra casi siempre desactualizado. Como lo señala el

¹⁰⁹ El investigador del Centro de Ideas DeJusticia de Bogotá, Mauricio García Villegas, afirma que: "La justicia es un servicio público. Pero como suele suceder con otros servicios de este tipo, no todos se benefician por igual. En la práctica los ricos y los poderosos tienen acceso preferencial, de tal manera que la utilizan como un servicio privado. Alguien que tiene un defensor de oficio tiene nueve veces menos posibilidades de salir libre que uno defendido por un abogado privado. Pero hay más. Estudios de Dejusticia han demostrado que la justicia civil dedica gran parte de su tiempo a servirle de chepito a los bancos. Un porcentaje muy alto de los casos de la jurisdicción ordinaria son procesos ejecutivos de los bancos, que podrían ser resueltos de otra manera", en Juanita León, "El talón de Aquiles de la Seguridad Democrática", en *Revista Semana*, Bogotá, 6 de julio, 2006.

periodista Ismael Enrique Arciniegas, quien para evidenciar el problema declara: “Un país que se da el lujo de tener más de 80 000 leyes vigentes debería sorprenderse cuando ninguna se aplica [...] Por eso la inseguridad jurídica del país se debe a exceso y no a falta de leyes [...] Lo peor es que el sentido común se pierde en el laberinto jurídico”.¹¹⁰ Sobre todo, porque en no pocos casos, los abogados aplican normas derogadas y en otros desconocen derechos, por no saber los cambios de favorabilidad en algunos tipos jurídicos. También ocurre que se encuentran normas que sancionan o autorizan, a un mismo tiempo, a un hecho punitivo determinado.

Un problema añadido, igual o más grave, es la precaria condición física de la mayoría de los juzgados. Situación contradictoria, si se comprueba que a pesar del incremento presupuestal de recientes administraciones, incluidas las ayudas internacionales del BID, BM y USAID, no se ha avanzado en la modernización de los sistemas de trabajo en los juzgados del país y persiste una total indiferencia ante las reivindicaciones económicas de los funcionarios judiciales.¹¹¹

Otro hecho significativo es el desmesurado porcentaje de casos relacionados con delitos de índole económica, aunque con penas privativas de la libertad, que convierten a la rama judicial en una “oficina de cobros”, casi privada, para que los bancos o grupos financieros recuperen parte importante de su cartera morosa. Algo de suma gravedad, si se considera que la mayoría de juzgados dan prioridad a estos casos, sea por razo-

¹¹⁰ Ismael Enrique Arciniegas, “Entre la fronda jurídica. La cortina de hollín”, en *El tiempo*, Bogotá, domingo 22 de septiembre, 2007.

¹¹¹ Como bien recuerda el investigador de DeJusticia García Villegas, un hecho grave para cualquier país sería la realización de un paro laboral, por más de 45 días, de 35 mil funcionarios de un poder del Estado. Sin embargo la indiferencia de la población fue casi total. Eso ocurrió en Colombia en mayo de 2006. *Ibid.* Hasta el 2005 Colombia había recibido ayudas o préstamos por más de 51 millones de dólares para invertir en las mejoras de su sistema judicial de las instituciones mencionadas. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Reporte de la Justicia (2004-2005)*, Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003.

nes económicas o debido a la presión y prebendas recibidas por las entidades bancarias. Se dejan así de lado expedientes de tipo social, en la mayoría de casos, con sindicados que permanecen por largos periodos en la cárcel de manera injustificada.

En un orden externo, hay que señalar que debido al clima de violencia persistente por décadas una parte importante de los fallos de los jueces de la República se emiten bajo presiones de diversa índole. Sea por la coacción ejercida por algunos dirigentes políticos y grupos económicos, por la presión violenta de parte de grupos armados ilegales o por la influencia directa de grandes sumas de dinero ilegal. Los casos de corrupción judicial son innumerables y cuentan con el beneplácito de una cultura de indiferencia ante sucesos tan graves.¹¹²

Los antecedentes de la falta de eficacia de la rama judicial se remiten a finales de la década de los setenta cuando la coacción violenta asumió gran protagonismo dentro de la esfera judicial. La violencia directa contra el gremio judicial y la violencia producida por la desatención de las responsabilidades del Estado para impartir justicia en apego a las normas del derecho y, sobre todo, por los altos índices de impunidad, permitieron que la violencia no fuera judicializada de forma eficaz, sea por la acción u omisión de los agentes estatales o por su corrupción manifiesta, o por otras limitaciones del sistema.¹¹³

¹¹² Rodrigo Uprimny, "Justicia atacada, ciudadanía indiferente", en *El Espectador*, Bogotá, 28 de marzo, 2001.

¹¹³ Sucesos como el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984; la toma del Palacio de Justicia por un grupo guerrillero y su sangrienta recuperación por parte de fuerzas conjuntas de policía y ejército, en la que murieron la mayoría de miembros de la Corte Suprema de Justicia, en noviembre de 1985; la masacre de una unidad de fiscales en La Rochela, en 1987; el asesinato del procurador general de la República, Carlos Mauro Hoyos, en 1988; el asesinato del ex ministro de Justicia, Enrique Low Murtra, en 1991; y, en particular, por su gran efecto desestabilizador, el ininterrumpido asesinato de jueces y funcionarios judiciales y las amenazas latentes por el cumplimiento de sus funciones, en aumento desde finales de la década de los ochenta; sirven todos como evidencia irrefutable de la casi imposibilidad física de ejercicio de la justicia. Aunque todos estos sucesos, salvo el del Palacio de Justicia

Así, la violencia ejercida por diversos actores ilegales y los abusos cometidos por las propias autoridades quedaron impunes. A la violencia implícita generada por la no aplicación de una justicia, valga la redundancia, justa, libre y eficaz, se sumaron una serie de actos violentos de gran trascendencia que simbolizarían la crisis profunda del sistema de justicia colombiano.¹¹⁴ En líneas generales, la rama judicial debido a los factores enunciados no ha conseguido su consolidación como una rama independiente del poder público, aun estimando la calidad jurídica y ética de muchos de sus funcionarios, incluso cuando algunos han pagado, con su vida o el exilio, el apego irrestricto a la normatividad jurídica.

realizado por el grupo guerrillero M-19, fueron ejecutados dentro de la llamada “Guerra de los narcos”, 1984-1993, por grupos armados aliados al narcotráfico que tenían como objetivo principal evitar la extradición de los cabecillas de los llamados *Carteles* de la droga, la persistencia de los ataques a los miembros de la rama judicial fue de tal gravedad que muchos cargos fueron abandonados y, después de varios años, no se restituyeron por temor a represalias, dejando acéfala la administración de justicia en amplias zonas del país. Una situación que manifiesta la relación directa entre el debilitamiento del poder judicial y el conflicto violento que afecta a Colombia por varias décadas.

¹¹⁴ En un comunicado de prensa emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en 1993 se afirmaba que: “El problema del temor a ser víctima de alguna represalia ha venido afectando a los jueces, cualquiera que sea su nivel dentro de la administración de justicia, a los abogados que participan ejerciendo la defensa de sus patrocinados, a las partes involucradas en conflictos judiciales, a los policías judiciales que colaboran en las investigaciones en los juzgados penales y a los testigos que constituyen piezas clave para determinar la autoría de los hechos que son investigados y cuya versión puede determinar el esclarecimiento de los hechos y la sanción a los responsables.” Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, núm. 23/93 de 5 de octubre, 1993. OEA/ser.L/V/II.84; Doc.24. Más de una década después, la CIDH insiste en que: “Con respecto a la administración de justicia en Colombia, la CIDH informó que durante el año 2005 no se han registrado avances significativos en las investigaciones de crímenes que involucran violaciones a los derechos humanos en los que se ha establecido la responsabilidad internacional del Estado. Persiste por lo tanto el problema de la impunidad frente a las violaciones de derechos humanos así como presiones contra fiscales, jueces y operadores de justicia involucrados en investigaciones de dichas violaciones”. Comunicado de prensa, núm. 16/06, *CIDH expresa preocupación por la situación de los Derechos Humanos en Colombia*, Washington, CIDH-OEA, 2 de mayo, 2006.

La introducción de medidas especiales para contrarrestar la agresión contra este poder del Estado, como la figura de los “jueces sin rostro” o el traslado de funcionarios hacia otras regiones del país, no fueron efectivas y a corto plazo el porcentaje de impunidad judicial aumentó de forma considerable.¹¹⁵ Así, las funciones esenciales del sistema de Justicia se desvirtuaron de manera notoria. La violencia física y coactiva imposibilitó que el aparato judicial llegará a amplias zonas de la geografía colombiana por lo que se modificó el principio de reconstrucción de los hechos o la recolección de pruebas o se imposibilitó el levantamiento de los cadáveres de las miles de víctimas que deja a su paso el conflicto armado.

Al desatender o traspasar estas funciones judiciales a las fuerzas armadas o de policía, la rama judicial desatendió sus funciones y dejó como juez y parte a los organismos judiciales de las fuerzas militares; así como a los grupos armados paramilitares y guerrilleros. Factores todos que crearon una sensación ciudadana de desconfianza e inutilidad de las denuncias de hechos criminales y, más grave aún, el temor fundado de que por hacerlas sufrieran represalias contra su vida, la de sus familiares o sus intereses económicos.¹¹⁶

¹¹⁵ En el periodo de transición para establecer una nueva Constitución (1991) se establecieron normas de excepción que al tiempo se convirtieron en permanentes. Es el caso de los Decretos 1631 de 1987 y 478 de 1998 que nombraron jueces especiales (“sin rostro”) y modificaron las competencias de los jueces. Sólo hasta 1994 la Corte Constitucional los declaró inexecutable por violar el principio del debido proceso (Artículo 29 de la Constitución de 1991).

¹¹⁶ La impunidad y la corrupción atribuida a la rama judicial son temas de debate entre varios académicos. Por un lado Mauricio Rubio sostiene que la impunidad llegó a mediados de los ochenta a 93% y una fuerte presencia de corrupción de la rama judicial. Con opinión opuesta se manifiestan Silva y Pacheco quienes rebaten la metodología utilizada por Rubio en los casos de impunidad y ponen como prueba de la honradez de los funcionarios judiciales el alto número de víctimas en el ejercicio de su cargo. Mauricio Rubio, *Crimen e impunidad*, Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho, 1999; y Germán Silva García e Iván Pacheco, “El crimen y la justicia en Colombia según la Misión Alesina”, en *Revista de Economía Institucional*, núm. 5, Bogotá, segundo semestre de 2001, Universidad Externado de Colombia, p. 188. Por su parte la OEA declara que: “Una de las principales manifestaciones de la crítica situación de

En adición a las anteriores limitantes, hay que señalar una gran congestión de expedientes debida a los medios obsoletos que se utilizan para su archivo. Situación que genera el extravío o desaparición de valiosos documentos probatorios y, en no pocos casos, el olvido hasta por varios años de expedientes “con preso”, lo que genera un clima de zozobra legal para todos los que tienen un caso pendiente. De esta manera la forma más efectiva de agilizar las diligencias y mejorar las deficiencias judiciales es el soborno o el uso de influencias políticas para presionar a los funcionarios pertinentes.¹¹⁷

Al tener en cuenta que la mayoría de resoluciones judiciales se pierde en una intrincada maraña de instancias, por un Poder Judicial centralizado en extremo. Así, en grandes áreas del país distantes de los tribunales decisorios, los ciudadanos resolvieron aceptar la mediación de instancias ajenas al Poder Judicial del Estado.¹¹⁸ Se desarrolló entonces un ejercicio paralelo de

derechos humanos en Colombia es la precariedad de su sistema judicial que se caracteriza por una notoria impunidad. Según el Ministerio de Justicia, aproximadamente 20% de los delitos que se cometen en Colombia llegan a conocimiento de las autoridades. De ese 20% de hechos, escasamente 4% obtiene una solución final mediante sentencia. En tales condiciones, los colombianos no tienen suficiente confianza en su justicia para resolver pacíficamente sus problemas cotidianos.” *Informe de la CIDH-OEA sobre la situación de Colombia*, Washington, 1993. En <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia93sp/cap.4a.htm>.

¹¹⁷ Lo que corrobora lo dicho con anterioridad sobre el elevado fenómeno de discriminación clasista por parte del sistema judicial. Queda por fuera de esos favores la mayoría de la población carcelaria, en gran parte detenida por causas menores y ex carcelables, pero que no cuentan con recursos económicos para “aceitar” el sistema de justicia; mientras que los criminales con recursos suficientes o relacionados con las familias poderosas que controlan a Colombia son amparados por este ambiente de corrupción y total impunidad.

¹¹⁸ Además de las políticas, una causa de este abandono se puede explicar porque: “en muchos municipios los jueces no pueden cumplir a cabalidad su labor por la falta de recursos para trabajar. Uno de los más graves es la falta de asistencia técnica para que las personas participen en los procesos. La ausencia de defensores públicos y de abogados en los municipios, provoca que más de la mitad de los expedientes de los jueces promiscuos precluyan por falta de un abogado que defienda a la parte inculpada. Como el principio de la defensa técnica es sustancial, la justicia en mu-

la administración de justicia por parte de grupos armados ilegales. En su fase inicial los grupos guerrilleros de izquierda establecieron su propio sistema de “jueces” en amplias zonas rurales y semirurales de Colombia; situación que más tarde fue asumida también por los grupos paramilitares de derecha.

Este mecanismo de suplantación de las autoridades judiciales se puede percibir en funcionamiento desde 1988, como respuesta a la descentralización fiscal y por la política generada con la elección directa de gobernadores y alcaldes. Hechos que obligaron a un cambio en la estrategia guerrillera que los llevó a copar pequeños espacios geográficos para ejercer de forma directa el control militar y político. Se inmiscuyeron en la distribución del gasto público las inversiones municipales y, ante la imposibilidad o falta de presencia de la administración de justicia estatal, decidieron crear un sistema propio de arreglos judiciales, aún vigente. En él, los ciudadanos se presentan ante las “autoridades judiciales” guerrilleras para resolver un largo etcétera de delitos o diferencias, desde problemas de límites entre fincas, la falta de cumplimiento de contratos, las disputas por las aguas de riego, las riñas ocasionales, hasta el porte ilegal de drogas o el ejercicio de la prostitución.¹¹⁹

Hay que agregar que, a esta paralelidad judicial de la guerrilla, se sumó la grave infiltración de otros grupos ilegales, en particular el de las llamadas Autodefensas de derecha (AUC).¹²⁰

chos casos queda en ascuas”. Juanita León, *Entrevista a Mauricio García Villegas*, en *Revista Semana*, Bogotá, 6 de julio, 2006.

¹¹⁹ Las FARC-EP denominan a su propia instancia judicial, destinada a atender diversos conflictos entre campesinos, como “Oficina de Quejas y Reclamos”.

¹²⁰ Cuando el comisionado de Paz Luis Carlos Restrepo declaró el 11 de abril de 2006 que “podemos decir que hoy formalmente dejan de existir las AUC”, abrió el debate sobre la naturaleza real de las desmovilizaciones de grupos paramilitares y su transformación estratégica en las llamadas BACRIM (bandas criminales), como una manera; por un lado, para presentar como un triunfo total de la “política de paz” del presidente Álvaro Uribe y de su Ley 975 de 2005, más conocida como Ley de Justicia y Paz; y, por otro, como justificante de la agudización de la violencia por las mismas bases de la AUC, pero ahora sin ningún plan contrainsurgente y dedicadas en exclusiva a la criminalidad colateral al narcotráfico. Colombia.. Ana María Díaz y Gustavo

Los que bajo la presión física directa, aunque con el tiempo implementan los sobornos a funcionarios públicos, logran infectar las instancias del Poder Judicial no sólo regional sino, inclusive con mayor frecuencia, a las instancias supremas del poder estatal. En parte, esto último, porque, a pesar de la descentralización, en conjunto, los altos poderes jerárquicos de la justicia siguen concentrados en las grandes ciudades, bajo un sistema hipercentralizado.¹²¹

El problema de la corrupción se cierra entonces en un peligroso círculo en el que los llamados jueces naturales contra la corrupción serían los mismos que han sido corrompidos o manipulados en extremo por los poderes económicos del narcotráfico. Serían innumerables las citas pertinentes, pero con saber que decenas de fiscales, magistrados y jueces han sido implicados en estas tramas se deduce la gravedad de dicha situación.¹²²

En definitiva, la permanencia de los factores que imposibilitan el dominio pleno de la legalidad, casi sin excepción, continúan presentes en toda la geografía colombiana. Existe

Gallón [eds.], *La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, marzo de 2010.

¹²¹ Mientras Camilo Osorio, embajador en México, fue fiscal general de la nación, hubo graves insinuaciones de que la destitución o traslado de algunos fiscales obedecían más a presiones de los narcotraficantes que a beneficios jurídicos o para la protección de los mismos. Un ejemplo de estas prácticas es: “El caso más escandaloso de infiltración de las autodefensas en las instituciones de justicia de una ciudad sucedió en Cúcuta, donde la Fiscal seccional alcanzó a huir fuera del país luego que una subalterna involucrada sentimentalmente con el jefe de las AUC en la ciudad fuera detenida y denunciara la gravedad de los nexos con los paramilitares”. En Fabio Sánchez y Mario Chacón, *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*, Bogotá, Uniandes, documento CEDE 2005-33 (edición electrónica), junio de 2005, p. 23.

¹²² Gustavo Duncan, *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*, Bogotá, Documento CEDE 2005-2, ISSN 1657-7191 (edición electrónica), enero de 2005, p. 46 y ss. Es el caso del presidente de la judicatura con nexos con la mafia italiana, así como de algunos jueces y fiscales protectores de delinquentes, cómplices o partícipes de graves delitos.

además, un grave problema de impunidad alimentado por la falta total de garantías al debido proceso. Se acusan a ciudadanos que no han cometido delito alguno, con la finalidad de ocultar a los verdaderos responsables. El sistema está colapsado. Para desgracia de las víctimas de la injusticia, sobre todo los estratos más bajos, los medios de defensa son en extremo limitados y costosos. Para agravar aún más la presunción de inocencia se ha pasado a un sistema de paranoia total en el que se presume la culpabilidad previa de la mayoría de los ciudadanos.¹²³

Por una justicia justa

Hecho el diagnóstico del sistema jurídico colombiano sería injusto desconocer que, ante la gravedad de lo que sucede, no se ha intentado modificar parte de las anomalías. El problema central radica en los grandes intereses que se benefician de un sistema de injusticia estructural como el imperante y, por consiguiente, en la manera como se plantea su solución. Se parte del error de tratar de solucionar los problemas de paz, en es-

¹²³ La precariedad del sistema probatorio y las necesidades de “crear opinión” favorable permiten, ya no como excepción sino como regla, que se viole el debido proceso al amparo de cuestionados sistemas de delación y en la “obligación” de los organismos de seguridad del Estado por presentar a la brevedad a “culpables” de los crímenes. Esta situación ha permitido que miles de personas sean acusadas, detenidas por varios años y puestas en la picota pública como peligrosos delincuentes, para que pasado el tiempo sean declaradas inocentes. Valga citar dos casos notorios. Uno, el de los supuestos asesinos del candidato liberal Luis Carlos Galán quienes recuperaron la libertad después de varios años de detención arbitraria y de apelar ante tribunales nacionales e internacionales. Por desgracia, pasaron tantos años que dos de los implicados murieron sin conocer su absolución. Otro hecho, por desgracia muy frecuente, fue el ocurrido en la capital del departamento de Arauca en la que fueron detenidos 53 ciudadanos, entre ellos varias autoridades locales, sindicatos de desviar recursos para las guerrillas. Después de varios años fueron dejados en libertad cuando se descubrió que había sido un montaje de varios jefes de seguridad de la región presionados por presentar resultados, mal llamados “positivos”, para beneficiarse de ascensos y estímulos económicos.

pecial los de índole militar, a través de mecanismos en estricto orden judicial. Es decir, la criminalización de la oposición al sistema político, en particular su judicialización, continúa y más bien se agudiza bajo la llamada “Seguridad democrática”.

Otro hecho, que expresa la magnitud de la limitación de la presencia de una verdadera justicia en este país, es la larga tradición de excepcionalidad por la que se ha regido durante más de un siglo. Bajo este sistema varias generaciones de colombianos han sido mal formados en un ambiente en el que el valor de las normas, tanto constitucionales como en específico de tipo penal, se suspenden por el antojo y necesidades políticas del gobernante o del gobierno de turno. Así por ejemplo, la necesidad de imponer la mayoría, o todos, los llamados “paquetes” económicos de escaso consenso social, se hace bajo la declaratoria del estado de sitio o de la emergencia económica, sin miramientos en los verdaderos principios que rigen para este tipo de medidas. No importa que a los pocos meses la medida sea declarada nula o viciada por la Corte Suprema o la Corte Constitucional, pues en definitiva los hechos se han consumado.

De esta manera, como se ha reiterado en varias ocasiones en este análisis, la solución a la llamada situación de “crisis” permanente de la justicia en Colombia pasa por una ofensiva integral en todas las ramas del poder público. Aplicar una justicia de paz para un país en guerra es difícil; todavía más cuando los factores que la generan no se modifican de forma sustancial. En particular, es fundamental la disminución de los factores que generan conflictividad social. No se avanzará si, a pesar de las nuevas y necesarias reformas que modernicen la normatividad jurídica y la mejora sustancial de la infraestructura de los juzgados, no se concretan planes de inversión social paralelos. Esa es la única posibilidad de reducir la ecuación existente de que a mayor conflictividad social aumentan los índices de criminalidad y por lo tanto se sobrecarga todo el sistema judicial.

Hacia el futuro próximo las prioridades se deben concentrar también en el área de la impunidad.¹²⁴ Empezar por señalar que quienes por principio están llamados a respetar las normas del Derecho, es decir todos los órganos y funcionarios del Estado, desde el presidente de la República hasta el servidor público más sencillo, tienen el imperativo no sólo jurídico sino moral de mantenerse dentro del orden legal. Sin embargo es tal la avalancha de denuncias en contra de funcionarios estatales, un fenómeno constante por décadas, que no hay credibilidad por parte de la mayoría de ciudadanos en la aplicación recta y equitativa de justicia contra los abusos de los que llevan las riendas del Estado. Es tal la magnitud que la corruptela de agentes oficiales le cuestan a las arcas ciudadanas pérdidas similares a las generadas por el propio conflicto armado.¹²⁵

Conocida la gravedad de la situación de la justicia en Colombia se entiende la necesidad de modificar las estructuras obsoletas de administrar justicia. Aunque parezca por ahora una utopía, es preciso como política de Estado comenzar una campaña educativa para que se entienda que la única fórmula de confrontación civilizada se debe realizar por medios políticos pacíficos. Los delitos de carácter común y las contravenciones

¹²⁴ Véanse tablas de corrupción del Banco Mundial, *Governance matters II*. Además, Hernando Gómez Buendía [coord.], *El Conflicto, callejón con salida*, Bogotá, Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia-PNUD, 2003, p. 165.

¹²⁵ “Las principales iniciativas para *combatir la corrupción* han sido adelantadas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría de la Nación. En el último año la Contraloría ha tomado en garantía bienes por 15 000 millones de pesos, propiedad de 3 500 ex funcionarios públicos que han sido acusados de delitos y pérdidas contra el Estado por más de 200 000 millones de pesos. Estas iniciativas implican un esfuerzo notable, si se considera que entre 1994 y 2002 el monto de los fallos fiscales proferidos ascendió a 250 000 millones. También se ha registrado un importante aumento en la carga de la Procuraduría General de la Nación (más de 15 000 procesos iniciados y un número semejante de procesos terminados desde enero de 2002 hasta junio pasado, que han llevado a sancionar a 2 400 funcionarios públicos)”. Varios autores, *Seminario: Conflicto y Paz en Colombia. Consecuencias y perspectivas para el futuro*, Bogotá, Libros de Cambio/Fundación Ideas para la Paz/Woodrow Wilson Institute/Kellogg Institute y Alfaomega, 2004, p. 36.

deberán ser judicializados con exclusividad, valga la redundancia, por los medios judiciales establecidos en la legislación colombiana. Y los delitos, en estricto, políticos deberán ser tratados de acuerdo a normativas nacionales e internacionales que abogan por la garantía del debido proceso, incluyendo la competencia civil de los magistrados. Es decir, los tribunales militares no se allegarán en ningún caso sobre los delitos políticos.

En la división de poderes del Estado es indispensable que la rama judicial recupere la cuota de poder propia de un Estado democrático. Es preciso evitar que la fuerza del ejecutivo anule, limite o sustituya al Poder Judicial. En un sistema presidencialista como el colombiano es necesario que se demarquen de forma clara las competencias entre el presidente y los jueces. Una primera medida es la recuperación de la autonomía del ministerio de justicia. En orden paralelo es central la desprivatización de la justicia. Buscar los mecanismos para que dentro de los acuerdos de paz y desmovilización los actores armados dejen de ejercer tareas judiciales y el Estado recupere la soberanía judicial en todo el país. En el entendido que esto se logrará en la medida en la que se recupere la confianza social hacia esta rama.

Es indispensable también la creación de un sistema de normas más generales que impidan la dilación de miles de casos. Hay que partir de una realidad donde los hechos de conflictividad judicial son más colectivos que individuales. En ese orden se recomienda, para lograr una menor carga judicial, la promulgación de un nuevo código sustantivo penal, en el que se reduzcan de manera sustancial el número de delitos económicos individuales y se dé prioridad a los que atentan contra la integridad física de las personas. Con ello se evita una penalización absurda de la mayoría de delitos por deudas bancarias de baja cuantía y de obligaciones económicas incumplidas, salvo las de pensión a los hijos, que abarrotan los juzgados. Se exige además el traslado de este tipo de delitos al Código de policía y con carácter de contravenciones. Además de aumentar todas

las penas pecuniarias para los mismos para evitar su relativa rentabilidad.

Es obligatorio que se establezcan mecanismos que faciliten el acceso y la aplicación democrática de la justicia; con especial énfasis en la superación del sistema de injusticia, limitando las grandes ventajas económicas y privilegios políticos que se expresan en ventajas judiciales para una minoría. La reorganización jurídica colombiana deberá ir paralela a la construcción de un verdadero Estado social de Derecho. Comprender que para la superación del gran déficit en la administración de justicia no bastaran reformas como las implementadas hasta ahora. La realidad ha demostrado que no son suficientes, por el desconocimiento de las causas que generan, y porque su alcance se limita a los síntomas. Para superar el grave problema que en materia de justicia padece Colombia, los cambios operativos deberán tomar en cuenta que el problema de la justicia no sólo es de carácter interno, funcional, limitado a sus deficiencias; sino que debe considerar un marco más amplio que es el del conflicto armado que afecta al país.

Sólo al atenuarse el grado de conflictividad social y política se producirá de manera simultánea una reducción de los delitos y su consecuente carga judicial. El gobierno como los partidos políticos, los gremios económicos y en general todos los centros de académicos y analistas así como coinciden en señalar medidas urgentes para solucionar las graves deficiencias de la justicia colombiana, deberán ponerse de acuerdo en instrumentar tales medidas.¹²⁶

¹²⁶ Es importante resaltar la labor de instancias no gubernamentales, casi todas creadas en los primeros años del nuevo siglo, por su aporte a la búsqueda de una necesaria "modernización" de la rama judicial en Colombia. Sobresalen entre estos trabajos los realizados por la Fundación Ideas para la Paz y los del grupo de investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia, conformado por profesores universitarios independientes. En líneas generales estos estudios hacen un llamado por una justicia en condiciones de igualdad, de acceso amplio y que abogue por el desmonte de la impunidad. En un seminario realizado en 2002 se discutió de manera amplia el problema de la democratización en Colombia. Un punto central,

Comisión de la Verdad

En la mayoría de conflictos concluidos después de la Segunda Guerra Mundial, de manera inmediata al armisticio y a los acuerdos de paz, se desencadenaron batallas políticas por la recuperación de la “Verdad” de los hechos. Una verdad que buscaba determinar los responsables de los crímenes y violaciones masivas de los derechos fundamentales de la población civil. Su tarea fue investigar el qué, cómo, dónde y cuándo de los hechos. Para ello fue importante la delimitación del grado de responsabilidad de todas las estructuras violentas dentro de un conflicto determinado; en particular de sus líderes políticos y comandantes militares. La fórmula más idónea para lograrlo fue a través de la creación de comisiones que cumplieran una función aleatoria a los sistemas judiciales nacionales e internacionales, con un mandato limitado en tiempo y espacio.

El trabajo de estas comisiones de la verdad o tribunales tuvo como finalidad principal el establecimiento de una llamada “Verdad histórica”, para evitar el olvido social de la tragedia vivida. Su instauración se basó en parte por la falta generalizada de confianza en el Estado o sus agentes, en muchos casos considerados parte activa y parcializada dentro del conflicto. Éstas abogaron por una verdad cuyo objetivo principal fue tanto contextualizar los hechos como la recuperación de la memoria y la dignidad de las víctimas. Además dieron a conocer de manera oficial a los actores del terror y detallaron lo sucedido

además de su diagnóstico, fueron las políticas que se deben implementar en la modernización de la justicia para superar “la poca eficacia, la elevada impunidad y (en) la pérdida de legitimidad del sistema de justicia”. Para lograrlo se propuso crear un ambiente de confianza en la población respecto a la rama judicial a través de la aplicación de la reforma en marcha que implementa la justicia oral y pública; junto a la ejecución de medidas instrumentales que faciliten la diligencia rápida de los casos judiciales, además de establecer un aparato nacional informático y centralizado de seguimiento de todos los casos. Véase Garay, *op. cit.*, p. 25, y los estudios completos en <http://www.ideaspaz.org> y <http://djs.org.co>.

desde una perspectiva geográfica y cronológica, sin pretender en sí una sanción específica de tipo judicial.

Atendiendo a su larga historia, las llamadas comisiones de la Verdad se pueden definir como órganos de carácter investigativo, creados ante la incapacidad o imposibilidad del Poder Judicial de un Estado, para procesar y sancionar de forma objetiva a los responsables de los abusos cometidos, contra la población en general; pero más en concreto contra grupos étnicos, religiosos o a los opositores políticos de un régimen o sistema de gobierno determinado. En algunos casos se les otorgan funciones judiciales y en otros sus atribuciones se limitan a la denuncia pública y a la búsqueda de una sanción moral.¹²⁷ Su cubrimiento es amplio, pues además de los atropellos de los regímenes de facto, se interesan también por los abusos cometidos en democracias restringidas o precarias, ya sea por parte del Estado como de sus opositores.

En muchos casos las comisiones son diligenciadas o reglamentadas por entes internacionales como la ONU, la OEA, la Liga Árabe, etc. De igual forma se crearon tribunales especiales a instancias de figuras de renombre internacional como el Tribunal Russell o de organismos independientes como Amnistía Internacional o American Rights Watch. La verdad a la que se llega con estas instancias es de carácter extrajudicial, en razón a la ausencia o suspensión de una sanción punitiva. Su pretensión, más que jurídica busca la reparación moral y política, no sólo de las víctimas sino de la sociedad en su totalidad. Así sucedió en Nürenberg y Tokio, y más adelante, para citar sólo algunos ejemplos, en los tribunales de la Corte Penal Internacional en La Haya, referidos a Uganda, Ruanda, Haití o Yugoslavia.¹²⁸

¹²⁷ Con frecuencia, los responsables de los crímenes y violaciones hacen un acuerdo con las comisiones para dar a conocer "su verdad" de manera pública y, en caso de recibir alguna sanción judicial, anular a la brevedad su efecto a través de una pronta amnistía o algún tipo de indulto.

¹²⁸ Un complejo proceso si se piensa que muchas de estas comisiones fueron establecidas por uno de los actores parte del conflicto y casi siempre con la finalidad de

Además del Estado o los organismos internacionales, los principales promotores de estas comisiones son en general las víctimas o sus familiares, quienes se organizan durante el periodo de denuncia y luego reciben apoyo externo o de organizaciones similares de otros países y de ONG que trabajan por los Derechos Humanos. Un logro importante es que estas comisiones ayudan a complementar el trabajo de órganos judiciales o de comisiones establecidas.¹²⁹ Así fueron conocidas gran parte de las “verdades” sobre los abusos cometidos durante las dictaduras militares latinoamericanas que comenzaron en la mitad de la década de los sesenta y se agotaron como modelo político y económico en el otoño del siglo xx.¹³⁰

minimizar su responsabilidad y de atribuirle el mayor número de atropellos al enemigo. Con dificultad el lado triunfador o más fuerte aceptó alguna responsabilidad de tipo institucional o de cuerpo sobre sus abusos y desmanes. En general, los abusos se individualizaron bajo la teoría de “las manzanas podridas”, como casos aislados, sin comprometer a la jerarquía o los mandos superiores. Se justificó este proceder o silencio como una medida de protección política para permitir un grado aceptable de gobernabilidad. Es decir, que paralela a la difusión de la “verdad” de los derrotados, se presentó casi siempre el ocultamiento de la verdad o parte de ella por quienes ostentaban el poder en el orden restablecido o en el nuevo orden.

¹²⁹ Los informes NUNCA MÁS son un testimonio de estas experiencias. El de Brasil fue impulsado por la iglesia en cabeza del Cardenal Evaristo Arns; el de Paraguay fue elaborado por el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (CIPAE); y el de Uruguay se realizó gracias al Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ).

¹³⁰ En varias ocasiones dejó presente que los regímenes militares que azotaron gran parte del continente latinoamericano, desde mediados de la década de los años sesenta hasta comienzos de los años noventa, no salieron del poder por una derrota militar contundente, salvo la excepción de Nicaragua con la Revolución sandinista, sino por el agotamiento político, económico y militar del modelo impuesto por las burguesías nacionales con apoyo de Estados Unidos. La mayoría de las veces no fue paralelo el decaer político con el mantenimiento de la fuerza represiva. Es decir, para citar apenas dos casos, tanto en Argentina como en Chile la contundente derrota política de las dictaduras no correspondió a una derrota o a un debilitamiento considerable de su poder represivo. Por ello cada vez que se pidió judicializar a los responsables militares se presentaron levantamientos o asonadas militares hasta que el ejecutivo o la rama judicial desistió del proceso. Con excepción de Argentina en casi todos los otros países, en la fase inmediata a la dictadura, se crearon partidos nuevos o se restablecieron de forma sólida los partidos conservadores defensores del modelo político y económico de la dictadura. Así ocurrió en Chile, con la Alianza por Chile consti-

Asimismo se puede observar que los principales objetivos y funciones atribuidos a las comisiones de la verdad se aglutinan en el acopio de pruebas y la recepción de denuncias para el esclarecimiento de masacres, asesinatos y desapariciones forzosas. Igual importancia tiene la difusión pública de un detallado informe que evidencie de manera objetiva e imparcial a los responsables de los abusos y la individualización de las víctimas. Otra tarea asignada, no menos importante, ha sido la expedición de fórmulas para la reparación moral y material de las víctimas y/o de sus familiares más cercanos.

En resumen, en un Estado de Derecho, con un orden relativo de estabilidad social y política, la búsqueda de la Verdad se logra a través de mecanismos judiciales y con el cumplimiento del debido proceso que establece la ley. Los inculpados por violar la ley deberán ser sancionados y castigados de acuerdo a la normatividad vigente. Sin embargo, en muchas partes del mundo las transiciones hacia la democracia optaron por salidas no siempre apegadas a ideales estrictos de justicia.

En España, por ejemplo, la fórmula aplicada fue la del “olvido total”, donde no se acudió a la búsqueda escueta de la verdad. Allí se abordó el fin de la dictadura franquista a través de un pacto multipartidario, el de la Moncloa (9 octubre de 1977), ratificado una semana después con una Ley de Amnistía (15 de octubre de 1977).¹³¹ En Sudáfrica se estableció una Comisión de la Verdad y Reconciliación que trabajó desde diciembre de 1995 hasta 1998. Lo novedoso de su procedimiento, el logro de una catarsis social, es que se hizo un “*show* de la verdad”, en el que los victimarios, las víctimas y los testigos comparecieron por varias horas ante la opinión pública en estadios y

tuida por la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN); en El Salvador con Arena y en Guatemala con el Frente Republicano Guatemalteco (FRG); el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG).

¹³¹ Después de tres décadas se discute todavía en España sobre el valor de injusticia del olvido con las víctimas directas de la dictadura de Franco o de sus familiares sobrevivientes. Véase José M^a Ruiz Vargas, *Memoria y olvido*, Madrid, Trotta, 2002.

coliseos. Las sesiones fueron televisadas sin censuras y en su casi totalidad. Los nombres y los rostros de los responsables de masacres y asesinatos fueron conocidos por todo el país, se les enjuició y, dada la veracidad de sus testimonios, se les perdonó y se les otorgó una amnistía.¹³²

En el caso concreto de Latinoamérica, los países que padecieron guerras civiles, o dictaduras militares, ocupaciones extranjeras o graves conflictos sociales y políticos con expresión armada después de la Segunda Guerra Mundial, encontraron diversas fórmulas para lograr conocer y responsabilizar a los culpables de hechos violatorios de los derechos de la población en general. Las más conocidas fueron las comisiones resultantes de procesos de paz o desmonte dictatorial, entre ellas las de Argentina, Chile, Guatemala y El Salvador. También surgieron comisiones de la Verdad como respuesta a la presión de organizaciones nacionales e internacionales de los Derechos Humanos, son los casos de Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay.¹³³

Otras comisiones se limitaron a casos específicos, como las encargadas de develar el asesinato de varios periodistas en Uchuraccay, Perú (1983); de esclarecer los sucesos del Palacio de Justicia en Colombia (1985), o de la muerte violenta de más de 300 internos políticos de varias cárceles peruanas (1986).¹³⁴ En el caso de El Salvador y Guatemala, se precisó también que las comisiones de la Verdad deberían ayudar a crear un clima

¹³² Jim Fisher-Thompson, *Comisión sudafricana de la verdad encara historial de Derechos Humanos*, Publicaciones Electrónicas de USIS, vol. 1, núm. 3, mayo de 1996. (fecha de consulta: mayo de 2006).

¹³³ Argentina, Informe “Nunca más”, en <http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/nuncamas.html>; Chile, Informe Rettig, en <http://freespace.virgin.net/nicole.drouilly/rettig.htm>; El Salvador, Informe “De la locura a la esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador”, en <http://virtual.ues.edu.sv/ce/comision/>; Guatemala, Informe “Memoria del silencio”, en <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish>.

¹³⁴ Véase entre otras, la Comisión de la Verdad Palacio de Justicia. En <http://www.eltiempo.com/justicia/2006-11-16/ARCHIVO/ARCHIVO-3326497-0.doc> y la Comisión Investigadora de los Sucesos de Uchuraccay. En <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/cv/v/24.pdf>.

de confianza entre las partes y contribuir con su labor a sentar las bases para la reconciliación nacional. Además, en el caso de Argentina se incluyó la búsqueda de cientos de niños sustraídos de sus familiares durante las retenciones ilegales.

En relación con los poderes asignados, dichas comisiones se destacaron por no tener propósitos ni efectos, en estricto, de carácter judicial. Se presentaron varias opciones: tanto en Argentina, Chile y Guatemala donde se evitó individualizar a los responsables, aunque los hechos punitivos que lo ameritaban fueron enviados a las instancias judiciales. En El Salvador la comisión decidió atribuir la responsabilidad jurídica sólo a los autores de los casos más emblemáticos.

Sin embargo, estas comisiones a pesar de su loable trabajo también recibieron críticas por las desviaciones que contrarían sus propósitos de verdad. Se señala que mientras algunas fueron utilizadas como mecanismos de impunidad otras no fueron imparciales frente al Estado y sus agentes. Hubo además un temor cierto de denunciar a los responsables cuando éstos se mantenían activos durante la transición o, peor aún, en la fase de consolidación democrática, y con el poder suficiente para intimidar a los denunciantes. Con frecuencia los retardos o trabas en la conformación de las comisiones de la verdad ocasionaron que parte importante de los protagonistas en el momento de su requerimiento estuvieran muertos o, por su avanzada edad y precaria salud mental, fueran declarados no imputables.¹³⁵ Por esta clase de entorpecimientos de la verdad se recomienda en los casos futuros un mayor reforzamiento de las comisiones independientes.

En el caso específico de Colombia, la persistente excepcionalidad de la convivencia entre conflicto y posconflicto ha obligado a crear mecanismos de esclarecimiento y de parcelas

¹³⁵ Como ejemplos extremos se pueden citar la crítica reiterada por ejemplo a la falta de objetividad de la comisión dirigida por el escritor Mario Vargas Llosa en Perú o en el caso de la comisión para esclarecer los hechos del Palacio de Justicia en Colombia, por su tardía conformación 22 años después.

de la verdad antes de que concluyan la totalidad de los conflictos armados del país. Durante la última fase de confrontación armada y política, que comenzó en la mitad del siglo XX, fueron establecidos de manera oficial grupos de estudio conformados por prestigiosos académicos para indagar las causas y consecuencias de periodos concretos de la confrontación violenta. Entre los más conocidos sobresalen: el análisis de Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, titulado *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social*, en el que se presenta un levantamiento testimonial y sociológico de la llamada violencia (1948-1962)¹³⁶ y, 25 años después, el Ministerio de Gobierno encomendó a académicos de la Universidad Nacional de Colombia la conformación de una Comisión de Estudios sobre la Violencia que se centrara en las causas generales de la violencia y en las recomendaciones para superarlas en el breve plazo.¹³⁷

Luego han sido nombradas otras comisiones para casos específicos, entre ellas una encargada del esclarecimiento de los sucesos del Palacio de Justicia (noviembre de 1985), conformada más de dos décadas después del suceso y otra, en el marco de desmovilización de varios grupos paramilitares de derecha (2002-2006), dentro de la llamada Ley de Justicia y Paz (975 de 2005). Instancia bajo la cual se creó una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, reglamentada por el Decreto 4760 de 2005.¹³⁸

Esta última comisión, que en su constitución enuncia que servirá como antecedente para la conformación de una comisión de la verdad, enmarca su trabajo dentro de los alcances

¹³⁶ Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social. Tomos I y II*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1977.

¹³⁷ Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.

¹³⁸ Ley promulgada para favorecer la desmovilización de los grupos armados ilegales; aunque en los hechos se refiere de manera particular a las llamadas Autodefensas de Colombia, y con la pretensión tácita de que a ella se acojan también otros grupos armados como el ELN inmerso en un proceso de paz desde el 2002.

de una Comisión de la Verdad y recoge su espíritu dentro del articulado. Entre sus cometidos principales destaca en el artículo 4º, el “derecho a la verdad, la justicia y la reparación y debido proceso”. Y resalta además, “el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”. Mientras en el artículo 25 se refiere al “esclarecimiento de la verdad”. En el artículo 56 reconoce el “deber a la preservación de la memoria histórica que corresponde al Estado”.¹³⁹ Para cumplir esto último, decidió adelantar la creación de un “Grupo de Trabajo para la reconstrucción histórica y la memoria en torno al surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales”, liderado por el prestigioso historiador Gonzalo Sánchez.

En un plano general, este grupo de trabajo considera valioso el aporte de la experiencia mundial y regional de la verdad y anuncia que es necesaria la abreviación de objetivos y funciones de una “verdadera” Comisión de la Verdad. Sin embargo, hay que prevenir que esta comisión ha tenido graves problemas de legitimidad y validez y ha sido denunciada en múltiples ocasiones, por la Dirección Nacional Liberal y el grupo de parlamentarios de la coalición opositora Polo Democrático Alternativo (PDA), por su utilización indebida por parte del gobierno de turno para cumplir una función encubridora que fomenta la impunidad de los implicados en el paramilitarismo responsable de graves atropellos contra los Derechos Humanos.

En términos operativos y en consideración a la complejidad y a las diversas ramificaciones del conflicto colombiano, un primer interrogante versaría sobre la prudencia de esperar a la consolidación definitiva de los acuerdos de desmovilización en curso en los últimos años (desde 2002), tanto con los grupos paramilitares como con el ELN. También se tendría que observar la necesidad de separar los procesos en dos o en tres partes. Es decir, que mientras una subcomisión se encargaría de desenrañar el papel del Estado como actor violento y reiterado de

¹³⁹ Ley 875 de 2005. En <http://web.minjusticia.gov.co/normas/2005/19752005.htm>.

los Derechos Humanos; las otras se dedicarían al estudio de los abusos de los grupos paramilitares y de guerrilleros por separado.

El resumen de estos resultados conformaría una “gran verdad”, con tres ramificaciones, especializadas en cada una de las “verdades” de los distintos actores violentos. Esto en razón de que las agresiones y responsabilidades distintas impedirían medir bajo el mismo rasero a los tres protagonistas de la violencia colombiana. Por supuesto que las conclusiones y recomendaciones serían generales e involucrarían a todas las partes.

En segundo lugar se propondrá un doble marco temporal. Uno metodológico que especifique de manera precisa el periodo de estudio de la comisión. A ese respecto se debe analizar la inconveniencia de abarcar una fase de violencia demasiado larga. Otro marco será de carácter práctico y deberá establecer el tiempo de trabajo y de entrega del informe final. Dada la complejidad del caso colombiano no podrá ser inferior a los dos años.

En tercer lugar es necesario que la o las personalidades que dirijan la comisión sean reconocidas y den confianza por igual a todos. Salvo Gabriel García Márquez, por razones especiales, es casi imposible encontrar a otra figura colombiana que sea aceptada con igual respeto por todas las partes. De no ser él, es necesario buscar en un ámbito internacional a una o varias personalidades para que cumplan este cometido. En el mismo orden es muy importante saber quiénes conformarían los grupos de trabajo y sus competencias. La comisión deberá ser mixta y, además de los representantes del gobierno y de los órganos de control del Estado, es imprescindible la presencia de las víctimas y/o de sus representantes.

En cuarto lugar, la comisión deberá considerar la conveniencia de investigar todos los casos violatorios o si tomarán en cuenta sólo los casos que tengan un gran valor simbólico. Tema complejo si se piensa que las víctimas son miles y los victimarios diversos. Una alternativa será dividir los casos denuncia-

dos en razón a criterios como la zona geográfica de las agresiones, el periodo de los hechos, la afiliación política de las víctimas, por el grupo victimario, etc. Otra fórmula sería que una subcomisión seleccionara un número aceptable de casos emblemáticos que sirvan para mostrar los alcances y la magnitud de la violencia. Aunque siempre se corre el riesgo de afectar la sensibilidad de las víctimas y la de sus familiares para quienes, con toda razón, sus casos deberán tener la misma importancia que los escogidos. Esta última opción es viable por considerar el gran número de víctimas y por facilitar que el informe final no tarde demasiado tiempo, lo que ocasionara un desgaste ante la opinión.

Entre más pronto se concluyan estos trabajos, más pronto la sociedad en general podrá actuar con vistas al futuro. Alargar o en caso extremo dejar inconclusa esta investigación tendría como riesgo la reactivación del conflicto en cualquier momento. Dejar la verdad a medias o inconclusa produciría los efectos que se perciben en países del Cono Sur en los que con frecuencia se recurre de nuevo al “destape” de estos casos como sofismas o para presionar, según los vaivenes políticos, tanto a los gobiernos como a los opositores.

En conclusión, en Colombia la comisión de la verdad deberá tener en cuenta no sólo los aspectos pertinentes a la visibilidad y responsabilidad de todos los actores del conflicto; sino que además tendrá la importante función de sentar las bases de una reparación moral y económica justa o por lo menos mínima; y sobre todo, deberá ofrecer transparencia total que evite que su utilización, por alguna o por todas las partes, fomente la impunidad o encubrimiento de los responsables. Asimismo es su prioridad que asuma el costo social, económico y político de su trabajo.

Amnistía e indulto

La historia republicana de toda América Latina, salpicada en extremo por pugnas armadas de carácter interno, ha sido generosa en amnistías e indultos. Aunque, casi siempre, más como resultado final de algún armisticio que para el beneficio concreto de una paz definitiva.¹⁴⁰ Su uso reiterado significa, por un lado, la opción episódica y parcial para resolver una situación de crisis permanente y general y, por el otro, la precariedad de sus logros.

En un brevísimo recuento de su utilización en Colombia, durante todo el siglo XX y comienzos del XXI, se observa que desde la llamada Guerra de los Mil Días (1899-1902), casi sin excepción, todos los gobiernos han recurrido al perdón y al olvido como elementos disuasorios para favorecer a los combatientes vencidos o debilitados. La efectividad y sinceridad de dichas medidas, por sí mismas, darían fundamento para un detallado estudio sobre sus verdaderos alcances.¹⁴¹

¹⁴⁰ Armisticio (del lat. moderno *armistitium*) m. Suspensión de la lucha en una guerra, por acuerdo de los combatientes, sin carácter definitivo. María Moliner, *Diccionario de uso del español*, Madrid, 2001.

¹⁴¹ El eminente profesor Luis Carlos Pérez enseñaba, en su cátedra de Derecho penal en la Universidad Nacional de Colombia, que las leyes de amnistía pretenden siempre el olvido completo del delito. Y en consecuencia, señalaba: "Si el delito no existe, mal pueden existir sus consecuencias." Por otra parte, precisaba que el indulto acepta la presencia del delito y se concentra en borrar, en forma total o parcial, la sanción punitiva correspondiente. Citado por Luis Villar Borda, *Oposición, insurgencia y amnistía*, Bogotá, Dintel, noviembre de 1982, p. 10. Véase también Luis Carlos Pérez, *La guerrilla ante los jueces militares*, Bogotá, Temis, 1987. Además, ha sido tradición en Colombia que el ofrecimiento de una ley de amnistía abre una oportunidad de negociación al reconocer al otro, de manera explícita o tácita, como contraparte política. En el caso del indulto, el Estado individualiza los beneficios y busca la disminución de las tensiones posconflicto. Sin embargo, una larga historia de frustraciones, luego de amnistías o indultos incumplidos e insuficientes, han servido para degradar o reiniciar los conflictos. La traición a los principales líderes de las guerrillas liberales, en los años cincuenta, asesinados al poco tiempo de la amnistía de 1954; o la suerte trágica de un gran número de líderes guerrilleros desmovilizados, a comienzos de la década de los ochenta, son testimonios que dejan en entredicho la utilización honesta de este recurso. Es decir, un sinnúmero de hechos violentos contra amnistiados

Los referentes inmediatos a las amnistías e indultos actuales se remontan, a medio siglo, con las medidas dictadas bajo el régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla. La primera fue la expedición del Decreto 2184 de noviembre de 1953, en sentido estricto una autoamnistía, que favoreció a los militares participantes en diversos ataques al gobierno inmediatamente anterior. Y luego, el Decreto 1823 de junio de 1954 con el que se amnistió a los guerrilleros liberales que dominaban amplias zonas del país. Decreto que se extendió a otros grupos al margen de la ley, con la declaración de beneficio a los “nacionales colombianos cuyo móvil haya sido el ataque al gobierno, como también la extralimitación en el apoyo o adhesión a éste. Ya sea por aversión o sectarismo político”.¹⁴²

El primer gobierno después de la dictadura, el del liberal Alberto Lleras Camargo, el primero del Frente Nacional, expidió el Decreto Legislativo 328 de 1958, para responder a los grupos de guerrilleros liberales y paramilitares conservadores que continuaban levantados en armas. Lo interesante es que esta amnistía se dirigía al mismo tiempo a los liberales rebeldes, quienes incurrieron en atacar al gobierno, y a los “pájaros o chulavitas, que asumían la defensa del régimen y de sus autoridades. Hecho que medio siglo después ha querido resucitar el equipo jurídico del presidente Álvaro Uribe.

El gobierno del conservador Guillermo León Valencia con la consigna de acabar con las fuerzas insurgentes, con el apoyo del Plan LASO de contrainsurgencia impulsado por Estados Unidos, no tuvo ánimo de entretenerse con amnistías. El fracaso de su cometido fue heredado por el liberal Carlos Lleras Restrepo, quien decidió enviar a la ministra María Elena de Crovo para iniciar contactos con los grupos rebeldes, ya consolidados como fuerzas de izquierda. Sin embargo ningún

e indultados confirmarían el temor de varias fuerzas insurgentes, entre ellas las FARC-EP, renuentes a aceptarlas.

¹⁴² Gabriel Puyana, “La paz frustrada de 1953”, en Medina, *op. cit.*, p. 167.

grupo se prestó al llamado por considerar que ofrecía desmovilización a cambio de nada. El hecho de paz más llamativo de su mandato fue la expedición del Decreto 2090 del 15 de noviembre de 1967, con el que amnistió a un grupo de universitarios acusados de destrozos a bienes públicos.

En 1970, como se dijo en otra parte de este estudio, el conservador Misael Pastrana Borrero llegó de manera fraudulenta a la primera magistratura lo que avivó a los insurgentes. Salvo intentos de contactos, pero esta vez por iniciativa del líder de las FARC-EP, que no dieron ningún fruto. Pastrana decidió amnistiar a varios sindicalistas acusados de actos violentos contra la infraestructura industrial en varias zonas del país, a través de la Ley 24 de 1973. Lo sucedió Alfonso López Michelsen quien apenas llegado al Palacio de Gobierno ofreció una amnistía para las fuerzas guerrilleras que se rindieran. Un llamado dirigido al ELN que acababa de sufrir su casi desmantelamiento, con la muerte de varios de sus más importantes cabecillas en Anorí, departamento de Antioquia. A pesar del acercamiento con un pequeño grupo este periodo terminó sin ninguna señal de paz.

El gobierno del también liberal Julio César Turbay Ayala, inmerso en la confrontación directa con los grupos rebeldes, muchos nuevos de carácter urbano, expidió una Ley de amnistía, la 37 de 1981, con la intención de motivar su desmovilización. Esta norma excluía los delitos de secuestro, extorsión y homicidio fuera de combate. Sin embargo, desde sus preparativos los posibles beneficiarios se mostraron escépticos y dejaron que se cumpliera el plazo de cuatro meses fecha límite para su aceptación. Un año más tarde, como respuesta a la intensificación de las acciones armadas de los grupos guerrilleros, en especial los urbanos como M-19 y Autodefensa Obrera, se dictó el Decreto 474 de 1982, que en líneas generales otorgaba los mismos beneficios de una amnistía. Al igual que la Ley 37, ningún grupo insurgente se acogió y pasó sin pena ni gloria.

En la campaña política previa a las elecciones de 1982, el comandante supremo del M-19, Jaime Bateman, propuso al candi-

dato ganador que impulsara la “Amnistía y diálogo nacional”, de forma que su grupo insurgente, de por sí bastante golpeado, se integrara a la civilidad. Belisario Betancur triunfó y acogió casi de inmediato esta propuesta, con la creación de una llamada Comisión de Paz y convocando a una Cumbre política multipartidista.

En noviembre del mismo año, el Congreso expidió la Ley 35 de 1982 que declaró una amnistía general que cobijó tanto a los delitos políticos como a los conexos a ellos.¹⁴³ En razón al espíritu de apertura de Betancur esta ley fue acogida por un gran número de alzados en armas y se abrió el espectro político con la participación política de nuevos movimientos políticos, que se comprometieron a respetar la legalidad y el juego electoral. Entre estos se destacan la Unión Patriótica y la Alianza Democrática. Casi al término del mandato de Betancur, en

¹⁴³ Según la leyes colombianas vigentes en el Título XVIII del Código Penal: “De los Delitos Contra el Régimen Constitucional y Legal” y de acuerdo con la Ley 599 de 2000, artículos 467 a 473, se entienden en estricto por delitos políticos, los de rebelión, sedición y asonada. En *Para Desarmar la Palabra, Diccionario de términos del conflicto y de la paz*, editado por la Corporación Medios para la Paz, se encuentran las siguientes definiciones: “*Delitos políticos*: Hechos punibles delictivos que implican un ataque contra la organización política fundamental del Estado, como es el caso de los Delitos Contra el Régimen Constitucional (rebelión, asonada, sedición). Los autores de los mismos, a quienes la jurisprudencia y la doctrina miran como “delincuentes por convicción”, pueden ser beneficiados con amnistías e indultos. Está prohibida la extradición de las personas acusadas de haberlos cometido. *Rebelión*: Los que mediante el empleo de las armas pretendan derrocar al Gobierno Nacional, o suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente. *Sedición*: Los que mediante el empleo de las armas pretendan impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes. *Asonada*: Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones. *Conspiración*: Los que se pongan de acuerdo para cometer delito de rebelión o de sedición. *Seducción, usurpación y retención ilegal de mando*: El que, con el propósito de cometer delito de rebelión o de sedición, sedujere personal de las fuerzas armadas, usurpare mando militar o policial, o retuviere ilegalmente mando político, militar o policial.” En *Para Desarmar la Palabra, Diccionario de términos del conflicto y de la paz*, Corporación Medios para la Paz. Citado en “Historia de los procesos de diálogo y negociación en Colombia. Delitos de carácter político en Colombia: 1980-2003”, en *Boletín de Paz*, núm. 4, Bogotá, FIP, 2004.

noviembre de 1985, la toma del Palacio de Justicia por el M-19 y el asesinato sistemático de varios líderes desmovilizados simbolizaron el comienzo del fin de esta apertura.

La intensificación de la llamada guerra sucia, coincidente con el cambio presidencial de 1986, fue acompañada de graves acusaciones de incumplimiento gubernamental y permisividad de grupos ilegales de derecha. De la pasividad estatal se pasó al apoyo solapado a fuerzas contrainsurgentes de derecha, en particular en las zonas civiles de apoyo a la Unión Patriótica, como Urabá, el Magdalena Medio y los Llanos Orientales. Después del asesinato de tres candidatos presidenciales, dos de la Unión Patriótica, y presionado por el llamado social a una nueva apertura política a los alzados en armas de izquierda, el Congreso facultó con la Ley 77 de 1989, al presidente Virgilio Barco para otorgar indulto a los delincuentes políticos. Dicha ley se reglamentó con el Decreto 206 de 1990. Además de desarrollar una estrategia para desmovilizar a los grupos armados más debilitados, este gobierno intensificó las acciones armadas contra las guerrillas renuentes a desmovilizarse. El 9 de marzo de 1990, consecuencia directa de dichas medidas se firmó un acuerdo de paz con el M-19 y se atacaron varios campamentos de las FARC-EP.

Un año después, y durante la administración del nuevo presidente César Gaviria (1990-1994) se expidió el Decreto 213 de 1991, el cual otorgó una amnistía tácita, al extinguir penas y acciones penales de delitos políticos y sus conexos. Meses después, amparándose en medidas de orden público, dictó normas similares para facilitar acuerdos de paz con otros insurgentes. El 25 de enero el Gobierno acordó así la desmovilización del Partido Revolucionario de los Trabajadores; el 15 de febrero, la del Ejército Popular de Liberación, y el 27 de mayo el Movimiento Armado Quintín Lame.

Con la aprobación definitiva de la nueva Constitución Política de Colombia en 1991 se otorgaron facultades a los poderes Ejecutivo y Legislativo para otorgar indultos y conceder amnis-

tías por medio de los artículos 150, 201 y 30, este último de carácter transitorio.¹⁴⁴ Casi un mes después el presidente y el Congreso utilizaron estas normas para otorgar indultos y una ley de amnistía a través del Decreto 1943 de 1991. En marzo de 1992 los autodenominados comandos Ernesto Rojas, acogiendo a este decreto, firmaron un acuerdo de paz. Asimismo, por medio de la Ley 104 de 1993 se crearon las normas de extinción de penas para los delitos políticos y sus conexos que sentaron las bases para la desmovilización, entre abril y junio de 1994, de pequeñas disidencias guerrilleras como el Frente Francisco Garnica (FFG), miembro de la Coordinadora Guerrillera, y de la Corriente de Renovación Socialista (CRS); junto a las Milicias Urbanas Medellín.

El gobierno siguiente, el de Ernesto Samper (1994-1998), atreado con sus implicaciones con el narcotráfico, dedicó a la paz sólo dos leyes. La primera como regalo navideño, la Ley 241 de 1995, expedida el 26 de diciembre, tuvo como novedad el ofrecimiento de beneficios jurídicos a las autodefensas o grupos paramilitares de derecha que se desmovilizaran. La otra, fue la Ley 418 de 1997, que prorrogó y amplió el alcance de las leyes 104 de 1993 y la 241 de 1995, para facilitar, junto a los decretos 1247 de 1997 y 2087 de 1998, los acuerdos de paz que se firmarían entre el Movimiento Independiente Revolucionario (MIR) y Comandos Armados Revolucionarios (COAR), en julio de 1998, un mes antes del término del periodo presidencial.

El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), a pesar de su política de paz con las FARC-EP, fue parco en normativas que facilitaran la desmovilización de los alzados en armas. Entre estas razones se señalan: la probabilidad cierta de esperar una mejor evolución de las negociaciones. Otra posibilidad era la existencia de un corpus suficiente de normas jurídicas relacionadas con indulto y amnistía a las que se podía recurrir en el

¹⁴⁴ La Constitución colombiana faculta al Congreso para decretar “amnistías o indultos generales por delitos políticos”, en su artículo 150, numeral 17.

momento. De todos modos, se prorrogó la Ley 418 de 1997, a través de la Ley 548 de 1999. Por otra parte la Ley 589 de 2000 excluyó de manera definitiva de los beneficios de indulto o amnistía a delitos como la desaparición de personas, el genocidio, la tortura y el desplazamiento forzado de la población.

En la llegada a su primer gobierno, en agosto de 2002, el presidente Álvaro Uribe creó un clima de radicalización contra los grupos guerrilleros de izquierda y, a un mismo tiempo, intensificó la negociación con los llamados grupos de autodefensa o paramilitares de derecha. Para promover esta estrategia fue expedida la Ley 782 de 2002, que además de prorrogar la Ley 418 de 1997, modificó la extensión de la acción penal para los delitos políticos y conexos, e incluyó al “terrorismo” como causal de exclusión de los beneficios de la ley. Por medio del Decreto 128 de 2003 y del 2767 de 2004, se reglamentó la Ley 418 de 1997, de forma que se adaptara a los grupos de autodefensa en pleno proceso de desmovilización. El Decreto 2767 derogó los artículos 9 y 10 del Decreto 128 de 2003.¹⁴⁵

El caso es que estos instrumentos de perdón y olvido, más políticos que jurídicos, como se ha visto, en extremo familiares

¹⁴⁵ Con la reelección presidencial de Uribe, 2006-2010, el país se vio sorprendido por una serie de acontecimientos políticos que dejaron perpleja a la opinión nacional. En especial, el llamado escándalo de la “parapolítica”, que no hizo otra cosa que confirmar con creces las afirmaciones de varios jefes paramilitares sobre el control directo que ejercían en el Congreso Nacional. Más de 30 parlamentarios, todos proclives a fuerzas políticas que apoyan al presidente de la República, fueron inculcados como parte integral o beneficiarios directos de la guerra sucia implementada por estos grupos. Además, se presentó otro grave escándalo conocido como el de “los falsos positivos”, que consistía en una serie de acciones criminales de carácter terrorista, como carros bombas o ataques a unidades militares, que el gobierno atribuyó a las FARC-EP, pero que se confirmó después eran realizados por efectivos militares. Y, por si fuera poco, se denunció la grabación ilegal de conversaciones telefónicas de congresistas, miembros de la oposición y conocidos periodistas por unidades de inteligencia estatal. Escándalo que significó el retiro forzoso de diez generales de la Policía Nacional. Asimismo fueron ex carcelados, sin contraprestaciones, decenas de presos políticos, miembros de las FARC-EP; entre ellos el principal preso político del país, conocido como “el canciller de las FARC-EP”, Rodrigo Granda, según el presidente “por razones de Estado” y por la petición directa del presidente de Francia, Nicolás Sarkozy.

en la tradición colombiana, obligan en el futuro a presentar una propuesta, si no original, más eficaz que la mayoría de las anteriores. Una ley de amnistía e indulto no es un fin en sí misma, es apenas un instrumento de paz. Su eficacia radicará en que paralela a su normativa existan otros facilitadores de inmersión en la nueva situación para los ex combatientes. Por bien que estén elaboradas las normas, sino se crean oportunidades de desarrollo personal y trabajo la conversión de insurgentes en ciudadanos, conformes con su sistema, se mantendrá latente su regreso a la rebeldía.

Un problema central, cercano a Colombia, es la imposibilidad de imponer la normatividad jurídica al pie de la letra a grupos armados insurgentes o ilegales (pro sistema) no derrotados, con distintos niveles de evolución militar y política. Sobre todo, por lo sucedido en torno a la desmovilización de grupos paramilitares de derecha, donde se evidencia una suspensión del derecho penal, con la llamada “alternatividad penal”, para permitir la impunidad casi total de los mismos. Por ello, una pregunta central es el grado de impunidad “aceptable” y la manera de reinserción no agresiva de estas fuerzas en las mismas áreas donde cometieron sus delitos.

En los actuales momentos y en la situación específica de Colombia, la búsqueda de las salidas jurídicas se debaten entre la disyuntiva de hacer lo que “se quiere” o lo que “se puede”. La primera opción invita a la expedición de una ley de amnistía general e indulto, como las de hace medio siglo, sin restricciones en cuanto a la calidad de los delitos. La segunda, obligaría la presentación de una amnistía con un trato riguroso de la culpabilidad penal, en primer lugar de los líderes, para los delitos atroces y de lesa humanidad. En especial porque desde la conformación de la Corte Penal Internacional de La Haya hay consenso mundial en torno al fin del indulto y la amnistía como punto central en la conclusión de los conflictos

armados.¹⁴⁶ El llamado actual de la comunidad internacional enfatiza en el enjuiciamiento y sanción de los violadores del Derecho Internacional Humanitario y, en particular, de quienes cometieron delitos de lesa humanidad.

Aunque habría una tercera opción, la de “lo necesario”. Es decir, un ley de amnistía e indulto donde prime el pragmatismo de intercambiar “verdad”, con la responsabilidad moral y culpabilidad penal que ello implica, por penas intermedias de privación de la libertad. Eso sí, penas razonables, que no supongan impunidad. Y se acompañen de una indemnización económica acorde al daño causado a las víctimas o sus familiares. Si bien esto pareciera ser la intención de la Ley de Paz y Justicia del gobierno de Uribe Vélez, su fracaso radica en que esta ley no fue eficaz; pues salvo su gran despliegue propagandístico, no se acompañó de medidas prácticas que aseguraran el bienestar mínimo de los beneficiados por la ley. Y, mucho menos, produjo un sentimiento de reparación aceptable para las víctimas y sus familiares, pues las penas para los responsables fueran ridículas.

Es decir, como texto jurídico pudo ser excelente; pero como instrumento real de paz no funcionó. La prueba es que un gran número, sino la mayoría, de los desmovilizados han retornado a la delincuencia armada.¹⁴⁷ El impulso de una nueva Ley de

¹⁴⁶ Es la conclusión central del seminario “Construyendo un futuro con paz y justicia”, realizado en Nürenberg-Alemania, durante la última semana de junio de 2007, participaron delegados de Naciones Unidas, Corte Penal Internacional de La Haya, PNUD, Banco Mundial y organizaciones como la Unión Africana, la Liga Árabe, OEA, Consejo de Europa, OSCE. Además de académicos y representantes de gobiernos envueltos en conflictos o situaciones de posconflicto. El debate principal se dio en torno a lo deseable y lo posible. Es decir, si bien es cierto que se necesita justicia, habrá que hacer caso omiso de las sanciones penales como fórmula real de negociación con grupos insurgentes no derrotados. Fue la posición de países como Sudán, Sri Lanka y Afganistán. En <http://www.paz-justicia-conferencia.info/>.

¹⁴⁷ Un estudio sobre el comportamiento de los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia, realizado por la Defensoría del Pueblo, señala que hay “evidencia de actos de incumplimiento sobre el compromiso asumido por esta organización armada al margen de la ley ante el pueblo colombiano y ratificado en el proceso

amnistía o la utilización del indulto deberá tomar en cuenta la condición particular de cada una de las fuerzas insurgentes: si está derrotada, a la retaguardia o debilitada en extremo. Y reconocer que estos beneficios sólo serán productivos, para la sociedad en general, si se enmarcan en un orden integral de paz y, ojalá, sin cometer el equívoco de establecer normas poco atractivas para la gran mayoría de los combatientes. La historia ha demostrado que no es suficiente con “abrir la puerta de la legalidad”. Utilizando la misma metáfora, es obligación abrir también las puertas de la participación social y política, no sólo de los comandos levantados en armas, sino en especial de sus bases sociales. De lo contrario al poco tiempo, como ha sido tradición, los comandos armados serán restituidos por aquellos excluidos de los beneficios.¹⁴⁸

de negociación formal con el Gobierno Nacional”. Y, sólo en el 2004, un año después de su desmovilización, los declara responsables de: “342 casos de vulneraciones o amenazas a personas y bienes protegidos, los cuales obedecen a las conductas de desplazamiento forzado de personas protegidas; amenazas, ataques o represalias contra población civil o contra personas civiles; atentados contra la integridad física o la salud mental de las personas; homicidios individuales en personas protegidas; actos de pillajes y secuestros o toma de rehenes.” Defensoría del Pueblo, *Informe: Seguimiento al cese de hostilidades prometido por las Autodefensas Unidas de Colombia como signo de su voluntad de paz para el país*, Bogotá, 24 de septiembre, 2004.

¹⁴⁸ En agosto de 2002, con el espíritu de permitir futuros acuerdos de paz, el presidente Andrés Pastrana firmó una cláusula que suspendió por siete años la aplicación en Colombia del Tratado de Roma relacionado con la vigencia de la Corte Penal Internacional (Sentencia C-578 de 2002).

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la revisión crítica de los últimos procesos de paz entre el gobierno colombiano y los movimientos armados; lo mismo que de su situación económica y social, con especial énfasis en el problema de la tenencia de la tierra, se demostró que:

Es insuficiente el alcance social de los acuerdos de paz. Los distintos actores sociales y políticos de Colombia deberán abordar transformaciones de fondo lo más pronto posible, y para hacerlo será requisito indispensable el cambio de varios factores y actitudes anquilosadas. Sin embargo, la descripción y el análisis del conflicto colombiano abordado en este estudio permiten plantear la presencia de varios factores de continuidad en su desarrollo histórico que permiten aventurar, casi con certeza, que varias cosas, en el futuro próximo, seguirán siendo iguales. Su sistema político, económico y social conservará sus rasgos crónicos de los círculos de poder dominante, sin consideraciones sociales. La violencia política extrema, la caída del sector productivo y la globalización sin logros sociales están ahí para quedarse. La difícil situación agraria, en un país ya urbano, el problema del narcotráfico, la falta de política exterior autónoma, junto al problema de la corrupción extrema, y la polémica sobre el mito o realidad de la presencia de unas clases medias consolidadas, auguran pocos cambios.

Para el logro de la paz se requieren muchas más variables que la simple negociación y firma de acuerdos. Hay que realizar acciones políticas encaminadas a solucionar los problemas causantes de la inconformidad armada. Sin grandes inversiones sociales y sin la desprivatización de los privilegios, concentrados en un pequeño grupo de personas o familias, la situación posconflicto caería en el mismo desasosiego producido en Centroamérica, Angola, Mozambique, Somalia, Sudán o Afganistán, para citar los casos más conocidos.

Luego del entusiasmo inicial de los acuerdos de paz de los años noventa, en particular en las zonas rurales, debido a los incumplimientos, hay una constante frustración y recrudecimiento de la violencia indiscriminada y de carácter delincencial, lo que ha llevado a no pocos a sentir nostalgia en seguridad, por los años de guerra. Es fundamental recordar la enseñanza posconflicto de varios países de Latinoamérica: las altísimas cifras de criminalidad actual posconflicto están relacionadas en gran parte con los fracasos en la reinserción de guerrilleros, paramilitares, militares y policías desmovilizados tras los acuerdos de paz.

A diferencia de las negociaciones centroamericanas, realizadas durante la Guerra Fría, la ronda negociadora en Colombia (1998-2002) se efectuó dentro de otro contexto internacional: la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo internacional, como supuesto nuevo enemigo de su hegemonía. El conflicto colombiano, después del 11 de septiembre de 2001, ha colocado a los grupos insurgentes dentro de la nueva cruzada religiosa-petrolera, como parte del nuevo enemigo: el terrorismo internacional.

Un factor significativo a tener en cuenta en Colombia es la ausencia de continuidad en las políticas de paz. Hasta el momento cada gobierno se ha obsesionado por hacer “su” proceso de paz, sin asumir que la gravedad del conflicto colombiano va más allá de la transitoriedad de los mismos y de la coyuntura electoral de los partidos políticos. No se acumula experiencia, de nuevo se parte de cero.

Los gobiernos de César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002), con relación en los hechos de paz se caracterizaron por la doble vía: la del diálogo y la represión. Los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006/2006-2010) se han caracterizado por la primacía y rapidez en las negociaciones de desmovilización con los grupos paramilitares; negociaciones lentas con el ELN; y de guerra frontal con las FARC-EP.

Como bien reitera Alfredo Rangel, director de la Fundación Seguridad y Democracia, en sus artículos publicados en *El Tiempo* de Bogotá, el largo conflicto armado colombiano es el resultado del incumplimiento de los precarios acuerdos de paz y es una consecuencia de la persistencia de los métodos de exclusión política y del uso de la violencia oficial.

En el 2006, los grupos políticos y económicos tradicionales controlan todo el país de forma directa o indirecta; inclusive en las zonas donde mantienen una fuerte presencia política y económica los grupos insurgentes o paramilitares, no desmovilizados o rearmados. Por ello, no es posible sugerir un *power sharing* (poder compartido) en Colombia o augurar una balcanización del país; pues ningún grupo armado insurgente o paramilitar tiene poder político ni apoyo social suficiente como para derrotarlos o debilitar su presencia. Lo único que pueden hacer estos grupos es utilizar su capacidad desestabilizadora para obtener ventajas en futuras negociaciones.

Un asunto delicado que requiere solución definitiva es la imposibilidad de las fuerzas guerrilleras de implementar junto a su línea militar, una línea política. El exterminio sistemático de la mayoría de los líderes guerrilleros que quisieron ser activos en la política legal, sin el recurso de las armas, fue definitivo para impedir sus deseos de participación en la legalidad. Sin el fortalecimiento de una línea política sólida dentro del movimiento guerrillero, no habrá espacios de enfrentamiento para resolver el conflicto por la vía política. La negativa de la dirigencia de las FARC-EP de evitar la arena política electoral de

manera abierta refleja su experiencia negativa con la UP. A pesar de lo cual ha conformado grupos clandestinos como el Movimiento Bolivariano y el Partido Comunista Clandestino (PCC), con la idea de estar en la retaguardia, esperando la apertura política necesaria para salir públicamente con las mínimas garantías. Hay que abrirles la puerta.

Es positivo para un acuerdo duradero que los grupos guerrilleros de izquierda marxistas, las FARC-EP en particular, y los maoístas o trotskistas desmovilizados, han demostrado un acomodamiento a los cambios históricos mundiales, razón por la que a pesar de mantener un discurso antisistémico, en las mesas negociadoras de forma pragmática reconocen al Estado existente y abogan por su mejora sustancial.

Es de destacar, como positivo, que en ninguno de los conflictos armados de Colombia se ha pretendido por parte de los insurgentes el establecimiento de la supremacía de un grupo étnico, la imposición de una idea religiosa o el carácter separatista de algún grupo nacionalista. Los grupos insurgentes, sin excepción, han tenido como eje central de sus reivindicaciones: la participación abierta en el debate político, el fin del sistema de exclusión y la superación de la pobreza. Su particularidad ideológica o étnica ha sido utilizada más para el logro de su cohesión interna que para ser impuesta a los opositores. Esto a pesar de la presencia de una guerrilla indígena como el Movimiento Armado Quintín Lame, o la existencia del católico Ejército de Liberación Nacional; fusión ideológica entre el marxismo y la Doctrina Social de la Iglesia católica.

Es necesario formular estrategias de paz que modifiquen las causas estructurales que dieron origen y alimentan hasta hoy el conflicto armado. Hay necesidad de un plan estratégico de índole social y económica. La arqueología de la estructura económica y social de Colombia (1810-2005) demuestra el papel central de la tenencia de la tierra en los conflictos de expresión violenta. Por el número de personas afectadas y por su incidencia directa en la violencia armada, hay prelación en resolver

la profunda crisis humanitaria que padece el sector rural. Es indispensable ofrecer condiciones óptimas para la titulación de tierras y la recuperación integral de las zonas abandonadas o pérdidas por causa del conflicto. Los programas de acompañamiento a este proceso deberán ser integrales. Es decir, con la prestación de los servicios básicos de salud, educación y formación técnica.

La transformación del modelo de acumulación imperante por décadas, por uno de redistribución más justa, no parece viable a corto plazo por la vía pacífica. Si bien no es posible realizar una “revolución por decreto”, un cambio estructural profundo sólo se podrá alcanzar a través de un pacto social. En caso contrario, la fuerte hegemonía económica de parte de un reducido grupo de familias y su negativa a un sistema de redistribución más justo seguirá como fuente de conflictos. La degradación y alargamiento del conflicto impedirá crear un clima de reformas y aumentarán los ataques contra el patrimonio e integridad de la clase dominante.

El modelo económico, por consecuencia político, que padece Colombia es poco sostenible en el posconflicto. Este modelo de democracia, insensible a los altos índices de exclusión extrema, paro e informalidad laboral superiores a 30% de la población activa, y un ambiente de inseguridad y violencia generalizada, no será aceptado de forma pasiva en un ambiente de justicia y mayor desarrollo social. Una verdadera democracia no puede sustentarse en un orden autoritario y violento que mantenga en línea a los disidentes de sus atropellos. No abrir los espacios políticos y, con ello, posibilitar una mejor redistribución económica, llevará en breve plazo a la conformación de nuevos grupos de choque armado que enfrentarán a los ejércitos oficiales, verdaderos brazos armados de los grupos de poder. El país del inexorable futuro no podrá hacer, como hasta ahora, cambios aparentes para seguir igual.

El panorama de la estructura económica colombiana muestra el agravamiento de las condiciones de vida de la mayoría de

la población; pero en particular, la falta de interés o incapacidad de los gobiernos para realizar los cambios que necesita el sector rural del país. Las alternativas legales y dignas para los campesinos son mínimas. Pasado un tiempo, el grado de desesperación los coloca ante las siguientes alternativas: engrosar el ejército oficial, no siempre la mejor opción, o el de guerrilleros, paramilitares, raspachines, sicarios, etcétera.

Un sistema electoral ininterrumpido por más de medio siglo no es sinónimo de democracia plena. Fuera de sus fronteras, la realidad objetiva de la violencia colombiana es muy poco conocida, en gran parte debido a la paradójica situación de tener al mismo tiempo un sistema democrático formal que funciona, dentro de parámetros electorales de manera regular y efectiva, y un conflicto armado de graves proporciones, agravado por el dramático deterioro de las condiciones sociales, que ha resultado en grandes pérdidas humanas y ha puesto en entredicho la estabilidad estatal y, en tiempos recientes, la existencia misma de su unidad territorial.

En la fase posconflicto los nuevos partidos y movimientos políticos necesitan garantías suficientes. Es forzosa la reglamentación ética de los partidos para evitar que reproduzcan los vicios de los llamados partidos tradicionales. Las tareas más urgentes son: *a)* generar desarrollo social que impida que millones de colombianos pobres no tengan que recurrir al sistema clientelista del bipartidismo, vigente aún en la mayoría del país; *b)* acabar con la violencia política que impide a otras alternativas partidarias su actuación en la escena política de una manera abierta, y *c)* las campañas de cualificación del voto deberán ser masivas, en especial entre los más jóvenes.

El monopolio del Estado es todavía precario en gran parte de la geografía rural colombiana. En términos de Estado, la administración pública de Colombia es una de las más débiles de Latinoamérica, pues muchas partes del país carecen de una presencia activa del Estado. En áreas donde la población vive en condiciones precarias, la ausencia de las entidades estatales

en materia de servicios públicos se complementa con la escasa o nula presencia policial o de las fuerzas armadas oficiales. Es imprescindible que se invierta el orden tradicional de anteponer lo militar a lo social en la recuperación de la presencia estatal. Primero, de forma paralela, la prioridad es la inversión social.

La estructura del Estado, las gobernaciones y las entidades municipales están fragmentadas en poderes regionales y locales, divorciadas de un orden nacional administrativo. Además de esta debilidad del Estado, con su inmenso e ineficiente aparato burocrático, existe una fuerte utilización del clientelismo en los partidos Liberal y Conservador, a pesar de que el Frente Nacional fue desmontado, al menos de manera escrita, por la nueva Constitución de 1991. En 1986 se trató de solucionar este grave problema con la elección popular de alcaldes y gobernadores, que antes eran nombrados por el gobernador y el presidente respectivamente. Se estableció también una reforma fiscal que permitía el traspaso de mayores recursos a los municipios y departamentos, junto con una verdadera implementación de políticas de descentralización. Sin embargo, veinte años después, los vicios que se quisieron superar se mantienen vigentes y, peor aún, agravados por la intromisión de la llamada “parapolítica”.

La corrupción es un flagelo de grandes proporciones y su continuidad en el posconflicto entorpecerá el proceso de cambio. En un orden de corrupción generalizada, las clases dirigentes, “el establecimiento” o burguesía colombiana, se han caracterizado por su pésima administración del erario. El país deberá encontrar mecanismos eficaces para los casos de apropiación indebida de miles de millones de pesos por parte de los funcionarios o agentes del Estado. El problema es muy grave, pues “a diferencia de lo que ocurre en otros países, la corrupción no se concentra en los niveles bajos de prestación de servicios y atención al público en oficinas del gobierno sino en los niveles de decisión pública. Esta corrupción menos visible pero más dañina para las decisiones económicas es conse-

cuencia de los problemas del sistema político...”¹ Por lo demás, junto a lo que podemos llamar un sistema institucionalizado de “macro corrupción”, impera un ambiente de total impunidad para los favorecidos por estos delitos.

Paralelo a los cambios estructurales de tipo material, Colombia tiene la necesidad urgente de una transformación de valores. La promoción social a través del delito, la política como forma de enriquecimiento ilícito, la complicidad silenciosa y la admiración por los éxitos económicos de criminales exigen ser contrarrestados, no sólo con campañas educativas, sino con la recuperación de la justicia y el fin de la impunidad imperante.

Además de la desmovilización militar de los grupos paramilitares es necesaria la desmovilización de su aparato político y financiero. A pesar de su desmovilización militar, el paramilitarismo ha consolidado su presencia como actor político en amplias regiones del país, con nexos directos con el gobierno, la clase política y las fuerzas armadas y de policía. Hechos en los que se sustentan las acusaciones que tienen en la cárcel a más de 40 parlamentarios y en investigación a otros tantos. Fenómeno que ayuda a entorpecer los procesos de justicia e intimidan la participación de otras fuerzas políticas, y que les sirve para recomponer el poder regional y local a través de nuevos grupos armados ilegales. Razón por la que el desarme y desmovilización de estos grupos armados deberá complementarse con la “desmovilización” de sus cuadros políticos que ocupan cargos de representación pública, alcanzados con la intimidación o la utilización de recursos económicos ilícitos.

Otra desmovilización, también paramilitar, deberá hacerse dentro de las fuerzas armadas, debido a la estrecha relación entre altos mandos militares y las principales organizaciones paramilitares. En las audiencias públicas los líderes “paras”

¹ Eduardo Lora, *Perspectivas del desarrollo económico colombiano: los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kellogg Institute/Fundación Ideas de Paz, septiembre de 2003, p. 4.

desmovilizados usaron como defensa de su “institucionalidad” las listas de varios oficiales que recibían sueldo como contra-prestación a sus servicios al paramilitarismo. Las fuerzas armadas han tenido alianzas estratégicas *non sanctas* con narcotraficantes en su guerra contra otros narcotraficantes. Asimismo, organismos judiciales han probado la participación de batallones completos, como fuerzas conjuntas o de apoyo a los grupos paramilitares, en masacres y asesinatos de campesinos acusados de brindar apoyo a los guerrilleros.

¿La lucha armada no tiene más vigencia en América Latina, en particular en Colombia? En la historia del poder en Colombia, el Estado como sus opositores han combinado todas las formas de lucha. Eso quiere decir que la lucha legal y pacífica ha sido simultánea a las formas de lucha ilegales y armadas. Si no fuera por la lucha armada el Estado no podría imponer y mantener un orden de injusticia y desigualdad extrema. Así como se plantea la no vigencia de la lucha armada por parte de grupos opositores, se debe interceder para que no tenga vigencia en el futuro democrático, el uso de la “lucha armada”, por parte del Estado, con sus fuerzas armadas y de seguridad para favorecer los privilegios de una minoría.

Los grupos armados más numerosos e importantes de Colombia, sean las izquierdas o derechas, han definido su táctica y estrategia tomando en cuenta la condición campesina y pobre de la mayoría de sus integrantes. El desconocimiento de este hecho produce constantes errores como retenerlos en campamentos urbanos, despojarlos de sus pequeñas parcelas o para obligar su desmovilización, no brindarles alternativas viables de trabajo o capacitación. No tener en cuenta las necesidades básicas de esta población mantiene latente la conformación de grupos armados. Por otro lado, habría que reeducar a las nuevas generaciones para que superen el habitual desprecio y descalificación que sufren los campesinos por parte de los sectores urbanos.

En tiempos de paz es necesario reducir el número de miembros de las Fuerzas Armadas y el cambio de su doctrina. El

estamento militar colombiano, ante la inexistencia de conflictos exteriores directos, ha tenido como misión exclusiva la llamada “seguridad interna”, a través de la represión violenta de la protesta social y los levantamientos sociales contra la élite. Por ello es muy importante abogar por la desmovilización de todos los agentes armados que impidan el ejercicio libre de los derechos políticos. Tener en cuenta que los miembros de las fuerzas armadas involucrados en actos delictivos con los grupos paramilitares son tantos, en especial oficiales de alto rango, que la teoría de “las manzanas podridas” y la institución sana no es cierta. Más bien se deduce, por la magnitud de los involucrados, que el problema de fondo compromete a toda la institución y, lo más grave, como política de Estado. Es decir, que es imperiosa la destitución de todos los oficiales que desde principios de la década de los ochenta realizan un plan de contra-insurgencia en alianza con grupos de narcotraficantes, en especial contra las bases de apoyo civil de los grupos armados de izquierda. Es primordial la disolución de todas las instancias militares comprometidas en la violación sistemática de los Derechos Humanos.

El posconflicto hace obligatoria la reducción sustancial de los grandes contingentes militares utilizados durante el conflicto. Es necesario, además, que el poder civil recupere el mando sobre la jerarquía militar, en concreto en las zonas del conflicto. La justicia penal militar no se debe utilizar como mecanismo de impunidad y de solidaridad de cuerpo. La justicia ordinaria deberá conocer todos los casos de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

En un plazo prudencial, deberá ser renovada toda la oficialidad que participó de manera directa en el conflicto armado. Es importante que los nuevos oficiales y sus subalternos sean formados dentro de un espíritu de respeto estricto a los Derechos Humanos y al conocimiento integral de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Es preciso crear normas propias de desmovilización para militares que los integre

a actividades alejadas de las armas; en lo posible en actividades productivas y evitar que se integren a fuerzas de seguridad privada.

¿Qué hacer con el narcotráfico? En la política antinarcóticos, producida en su parte sustancial por la Secretaría de Defensa de Estados Unidos y por la DEA (Drugs Enforcement Agency), hay una mezcla de garrote y zanahoria: represión militar contra los cultivadores de coca y amapola con un programa de desarrollo alternativo, donde la sustitución de cultivos es tenida en cuenta, pero olvidando un aspecto tan fundamental como la creación de infraestructura de vías y de mercadeo para los productos alternativos. La ambigüedad de cómo se desarrollan estos programas da margen para que se produzcan los efectos ya conocidos de desplazamientos masivos hacia las cabeceras municipales o hacia otras zonas del país. Además, debido a la fumigación extensiva, aumentan los daños ecológicos en las inmensas llanuras y selvas del oriente y sur del país.

La situación internacional del mercado de las drogas ilícitas hace prever que continuará su tráfico en los volúmenes actuales, en un plazo relativamente largo. Se estima que a mediano plazo se presentará una baja en la demanda por la sustitución de la cocaína y la heroína por drogas sintéticas, provenientes de la antigua Europa Oriental, Rusia y México. Se confía que este factor, más el fin del conflicto armado, con inversión social en las zonas rurales y la implantación gradual de un sistema eficaz de justicia, aleje a miles de productores de coca y amapola de esta actividad ilícita. De ser así, la industria del narcotráfico deberá pagar más por la mano de obra, disminuirá las ganancias y perderá atractivo su operatividad desde Colombia.

La criminalización de las drogas ilícitas continuará a escala mundial por largo tiempo. Mientras, se aceptarán de manera más abierta los debates, cada día más frecuentes, sobre la legalización de su producción, tráfico y consumo. Motivo por el que una nueva política antidrogas deberá, de manera gradual, descriminalizar a los consumidores y tratarlos desde la salud

pública. De igual modo deberá considerar las condiciones sociales de las poblaciones involucradas e invertir en cultivos alternos, acompañados de una buena comercialización, si es necesario subsidiada en su primera fase.

Insistir en criticar sólo al movimiento guerrillero, es desconocer la intromisión de los dineros del narcotráfico en todo el sistema político oficialista colombiano. Por ello es importante que se delimite de manera precisa el papel de las fortunas del narcotráfico como un agente favorecedor para todos los actores legales e ilegales del conflicto, y la necesaria implementación de una política que persiga de igual forma el tráfico de dineros, tanto los que benefician a los carteles de las drogas como al propio gobierno y a los grupos armados insurgentes, para su lavado en los mercados internacionales de apariencia legal, como los que operan bajo la protección de Estados Unidos y Europa.

Al margen de una lectura moralista, es necesario aceptar que la relación de las FARC-EP, con los beneficios provenientes de la producción de cocaína, cumple una función económica estratégica, como lo fue en los años cincuenta las que tuvieron las incipientes guerrillas liberales con el café, con el “impuesto” que exigían a los ricos hacendados cafetaleros; o con el vínculo estratégico que mantuvieron los rebeldes de Angola, Congo o Sudáfrica con el mercado ilegal de los diamantes, los metales radioactivos, el marfil y la explotación petrolera. Esto es muy importante que se entienda, pues las FARC-EP necesitan llegar de nuevo a una mesa de negociaciones, en especial con la participación de observadores internacionales, sin la imagen “enlodada” de narcoguerrilleros. Está claro que la pretensión de esta guerrilla nunca ha sido convertirse en un cartel de las drogas y, a pesar de su actual debilidad en la línea política, mantienen como banderas centrales los cambios políticos que requiere la población colombiana para cerrar la profunda brecha social.

La participación de la comunidad internacional deberá ser activa. Ante el fracaso de las iniciativas antidrogas de Estados Unidos, impuestas con el Plan Colombia, es necesario impulsar

un proyecto que dé prioridad a los asuntos sociales. El mismo deberá recibir el apoyo de un grupo de países amigos, inclusive el mismo Estados Unidos, pero acompañado de la Unión Europea, Noruega y países de la región como Brasil, Cuba, México y Venezuela, que respeten los intereses de las partes y la idiosincrasia del país. Es muy importante evitar que las fórmulas impuestas desde los centros de poder condicionen las verdaderas necesidades del país.

Con la evolución política regional de principios de siglo son varios los países latinoamericanos con capacidad de operar como mediadores, tal como lo hicieron en Centroamérica algunos, entre ellos la misma Colombia, en el Grupo de Contadora. Países como Brasil, Cuba, México y Venezuela serían los llamados a apoyar las iniciativas de paz interna y el largo proceso del posconflicto para bajar la tensión con sus fronteras. La tendencia de formar bloques económicos y políticos regionales hace pensar en la conveniencia de reducir el conflicto colombiano de forma que no interfiera en ese plan.

A pesar de la disparidad de sus criterios ideológicos, el pragmatismo en la relación entre el presidente Álvaro Uribe y los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y Ecuador, Rafael Correa, son expresiones de un manejo positivo de las relaciones internacionales. De igual manera la participación de la OEA, como impulsor o verificador del proceso de paz en Colombia será importante si mantiene la neutralidad deseada. Los enviados y misiones especiales de las Naciones Unidas deberán permanecer por más tiempo en el país e involucrar de manera más directa al Secretario General de la misma.

Sin caer en el nacionalismo extremo, los planes económicos deben considerar los intereses nacionales. En particular, es importante que se protejan sectores económicos que ocupan una gran mano de obra. El argumento de la alta rentabilidad de las importaciones favorece a una minoría, pero genera problemas en ciertas áreas económicas. La falsa idea de la globalización de una vía debe evitarse. En particular la llegada de

capitales financieros especulativos debe reducirse al máximo. De firmarse los acuerdos de libre comercio se debe considerar la soberanía alimenticia y la salvaguardia de los recursos nacionales. No dentro de la idea de un nacionalismo, en el sentido patriótico, sino en el marco del equilibrio de las necesidades de grandes masas de población que dependen de empleos productivos que se perderían. Hay que fomentar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, y tomar como ejemplos a los países donde son escasos, como los países nórdicos o Japón.

El alineamiento total de Colombia con Estados Unidos es para Uribe una lógica compensación a los recursos económicos y logísticos del Plan Colombia. Su solitario apoyo a Estados Unidos durante la invasión de Irak, junto con El Salvador y Nicaragua, países que ya tuvieron finalizado su plan contrainsurgente, apoya los principios del *Patriot Act* que dan carta blanca para una guerra global, preventiva y unilateral; no sólo contra los países del denominado *Eje del mal*, sino con la persecución de cualquier intento de rechazo a las políticas económicas y autoritarias impulsadas por Estados Unidos.

Las relaciones de Estados Unidos y Colombia, en el presente y futuro cercano, se van a caracterizar por la importancia que el gobierno de Washington otorgue a la lucha contra las drogas y a la valoración de las circunstancias que precipitan la pérdida de su hegemonía geopolítica en la región. Es crucial, para el futuro de Colombia, definir no sólo la supuesta conveniencia de alinearse de manera exclusiva a la política exterior de Estados Unidos, sino también debe considerar la importancia de las relaciones políticas y comerciales con todos los gobiernos fronterizos. En especial, por los cambios políticos regionales y la consolidación de bloques económicos propios, de los que Colombia no podrá estar ausente.

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADO	Autodefensa Obrera
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CEIS	Centro de Estudios e Investigaciones Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CIIP	Centro Internacional de Investigaciones e Información para la Paz
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CIPAE	Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias

CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
COAR	Comandos Armados Revolucionarios
COLCIENCIAS	Instituto Colombiano de Ciencias
COLCULTURA	Instituto Colombiano de Cultura
COLDEPORTES	Instituto Colombiano del Deporte
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRS	Corriente de Renovación Socialista
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIJIN	Dirección Central de Policía Judicial e Inteligencia
DNL	Dirección Nacional Liberal
DNP	Dirección Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FFG	Frente Francisco Garnica

FIAPP	Foro Interamericano de Partidos Políticos
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICCE	Instituto Colombiano de Construcciones Escolares
ICFES	Instituto Colombiano para la Educación Superior
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IDH	Informes de Desarrollo Humano
IDPC	Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto de Recursos Naturales no Renovables
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
JIC	Junta de Inteligencia Conjunta
LASO	Latin American Security Operation
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MIR	Movimiento Independiente Revolucionario
NORDEM	Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights
OIC	Organización Internacional del Café
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PCC	Partido Comunista Clandestino
PDA	Polo Democrático Alternativo

PDPMM	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
PIN	Plan de Integración Nacional
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSR	Partido Socialista Revolucionario
RN	Renovación Nacional
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SERPAJ	Servicio de Paz y Justicia
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SINTRADIN	Sindicato de Trabajadores del Incora Nacional
UDI	Unión Democrática Independiente
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UP	Unión Patriótica
UPAC	Unidades de Poder Adquisitivo Constante
UPTC	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD FACIO-LINCE y HÉCTOR FABIO, “La leña y la gasolina”, en *Revista Cambio*, Bogotá, 24 de junio, 2001.
- ACEVEDO CARMONA, DARÍO, “El pacto de Benidorm o el olvido como antídoto para conjurar los fantasmas del odio y de la sangre”, en Medófilo Medina y Efraín Sánchez [eds.], *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Turismo, 2003.
- ACUERDO DE CARACAS, “Agenda general y calendario del proceso de negociación”, Caracas, Gobierno salvadoreño/FMLN, 21 de mayo, 1990. En www.cepaz.org.sv.
- ACUERDO DE MÉXICO, “o acuerdo del procedimiento para la búsqueda de la paz en Guatemala por medios políticos”, México, Gobierno guatemalteco y la URNG, 26 de abril, 1991. En www.congreso.gob.gt/2004/acuerdos_de_paz.asp.
- ACUERDO DE SAN FRANCISCO DE LA SOMBRA, San Francisco de la Sombra, Gobierno de Colombia/FARC-EP, 5 de octubre, 2001. En <http://www.ideaspaz.org>.
- ACUERDO DE LA PUERTA DEL CIELO, firmado el 17 julio de 1998, en Wurzburg- Alemania, entre el ELN, representantes de la llamada Sociedad Civil colombiana y un Comité Nacional

- de Paz, ente no oficial pero reconocido por el presidente electo de Colombia (1998-2002), Andrés Pastrana. En <http://www.ideaspaz.org>.
- AGENDA COMÚN POR EL CAMBIO HACIA UNA NUEVA COLOMBIA, La Machaca, Gobierno de Colombia/FARC-EP, 6 de mayo, 1999. En <http://www.ideaspaz.org>.
- AHUMADA, CONSUELO, “Una década en reversa”, en varios autores, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá, El Áncora Editores, 2000.
- ALCÁNTARA SAÉZ, MANUEL, *Partidos Políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Barcelona, Fundación CIDOB, julio de 2004.
- ALDANA MATTA, LUIS ALBERTO, *Colombia y las FARC-EP*, Talafalla, Txalaparta, 1999.
- ALAPE, ARTURO (1985), *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá, Planeta, 1999.
- ARANGUREN MOLINA, MAURICIO, *Mi Confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*, Bogotá, Oveja Negra, 2001.
- ARENAS, JACOBO, *Paz, amigos y enemigos*, Abeja Negra, 1990.
- ARCINIEGAS, ISMAEL ENRIQUE, “Entre la fronda jurídica. La cortina de hollín”, en *El Tiempo*, Bogotá, domingo 22 de septiembre, 2007.
- ARREGUI, ION y MARIO CALIXTO, “La paz nunca tuvo sitio en Colombia”, en *Rebelión digital*. En <http://www.rebelion.org> (fecha de consulta: 26 de marzo, 2002).
- ARRUBLA YEPES, MARIO, “Síntesis de Historia Política Contemporánea”, en *Colombia Hoy*, Bogotá, Biblioteca Familiar/Presidencia de la República, 1991.
- AYALA DIAGO, CÉSAR AUGUSTO, “El origen del MRL (1957-1960) y su conversión en disidencia radical del liberalismo colombiano”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 22, Bogotá, 1995.
- _____, “Deseos imaginados, consenso y realidades en el proceso de paz de 1953”, en Medófilo Medina y Efraín Sánchez [eds.], *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*,

- Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Turismo, 2003.
- BÄCHLER, GÜNTHER, “Gestión de conflictos mediante la reforma del Estado”, en *The Berghof Handbook for Conflict Transformation*, octubre de 2001. (Artículo traducido al español por la Fundación Naumann, Berlín, 2002).
- BAGLEY, BRUCE M., “Narcotráfico: Colombia asediada”, en Francisco Leal Buitrago y León Zamosc [eds.], *Al filo del caos: Crisis política de la Colombia de los años 80*, Bogotá, UN/IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1991.
- BARCO, VIRGILIO, *Plan de Economía Social. Planes y Programas de Desarrollo, Económico y Social 1987-1990*, Bogotá, Dirección Nacional de Planeación, 1987.
- _____, *Alocución presidencial*, 1 de septiembre de 1988.
- BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS, *Constitución Política de Colombia 1991, con las reformas hasta marzo de 2005*, 16 de agosto, 2005.
- BEJARANO, JESÚS ANTONIO, “La economía”, en Jaime Jaramillo et al., *Manual de Historia de Colombia. Tomo III*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1982.
- _____, *Una agenda para la Paz*, Bogotá, TM Editores, 1995.
- BENDAÑA, ALEJANDRO y RICK BARTON, *Lecciones aprendidas de donantes en situaciones de posconflicto: instrumentos, políticas, estrategias y mecanismos a emplear*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE, Informe de conferencia, 24 de octubre, 2006.
- BENÍTEZ MANAUT, RAÚL Y RICARDO CÓRDOVA MACÍAS, *La Paz en Centroamérica: expediente de Documentos Fundamentales, 1979-1989*, México, CIIH-UNAM, 1989.
- BENÍTEZ MANAUT, RAÚL Y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO [coords.], *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del Siglo XXI*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2001.

- BERCOVITCH, JACOB, *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice and Mediation*, Colorado, Boulder, 1996.
- BOLETINES DE OFICIALES DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Bogotá, 1986, 1990 y 1991.
- BONILLA, GUIDO, *La Violencia contra la Unión Patriótica*, Bogotá, Centro de Estudios e Investigaciones Sociales, 1990.
- BOUTROS, BOUTROS GALHI, *Un programa de Paz*, Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
- BRAND JAKOBSEN, KAI FRITHJOF, *La paz: el objetivo y el camino a seguir*, Bucarest, Edición Transcend, 2002, p. 3.
- BUENAVENTURA, NICOLÁS, *Tregua y Unión Patriótica*, Bogotá, Ediciones Centro de Estudios e Investigaciones Sociales, CEIS, 1985.
- BURTON, JOHN, *Conflict: Human Needs Theory*, Nueva York, St. Martin's Press, 1990.
- CABALLERO, ANTONIO, *No es por aguar la fiesta... Bogotá*, Premio Planeta de Periodismo, 1999.
- CANO, ALFONSO, Discurso 3 de junio de 1991, en la instalación de la mesa negociadora con el gobierno de Colombia, Caracas, Documentos FARC-EP, 1992.
- CASTRO CAICEDO, GERMÁN, *En Secreto*, Bogotá, Planeta Editorial Colombiana, 1996, pp. 61-137. DOCUMENTO DE MAINZ, Alemania, ELN y una Comisión Nacional de Paz, ente no oficial pero reconocido por el presidente electo de Colombia Andrés Pastrana, 17 de julio, 1998.
- CEML, FOMUIN y BID, *Remesas Internacionales en Colombia*, Washington, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 2007.
- CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES E INFORMACIÓN PARA LA PAZ (CIIP), Montevideo, Universidad de la Paz de las Naciones Unidas (UPAZ). En <http://www.upaz.edu.uy>. Edición en papel: Investigadores CIIP, *El estado de la paz y la evolución de las violencias*, Montevideo, Trilce, 2000.

- CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS, *Reporte de la Justicia (2004-2005)*, Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES CRIMINOLÓGICAS, “El problema del narcotráfico y sus dineros”, en *Fascículo, Boletín criminológico*, núm. 3, Bogotá, marzo de 2007.
- CEPAL, *Informe anual 2001*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.
- CIDH-OEA, *CIDH expresa preocupación por la situación de los Derechos Humanos en Colombia*, Washington, Comunicado de prensa N° 16/06, 2 de mayo, 2006.
- _____, *Informe sobre la situación de Colombia*, Washington, 1993.
- CNRR, *Fundamentos filosóficos y operativos*, Bogotá, CNRR, noviembre de 2005.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA, *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- COMISIÓN DE SUPERACIÓN DE LA VIOLENCIA, *Pacificar la paz. Lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz*, Bogotá, IEPRI/CINEP/Comisión Andina de Juristas/CECOIN, 1992.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991, incluidas las reformas realizadas hasta el año 2001. Organización de Estados Americanos, *Base de datos políticos de las Américas*, Washington, 2002.
- CORONELL, DANIEL, “El mapa del fracaso”, en *Revista Semana*, Bogotá, 3 de septiembre, 2006.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena Sentencia No. C-370/2006, Referencia *Expediente D-6032*, Bogotá, 18 de mayo, 2006.
- CUBIDES, FERNANDO, “Los paramilitares y su estrategia”, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente [comps.], *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*, Bogotá, CEREC, Ediciones Uniandes y Grupo Editorial Norma, 1999.
- DEAS, MALCOLM y MARIA VICTORIA LLORENTE [comps.], *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, CEREC/Ediciones Uniandes y Grupo Editorial Norma, 1999.

- DEAS, MALCOLM, *Intercambios violentos*, Bogotá, Taurus, 1999.
- _____, EDUARDO POSADA CARBÓ Y CHARLES POWELL, *La Paz y sus principios*, Bogotá, Alfaomega colombiana/Fundación Ideas para la Paz, 2002.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe: Seguimiento al cese de hostilidades prometido por las Autodefensas Unidas de Colombia como signo de su voluntad de paz para el país*, Bogotá, 24 de septiembre, 2004.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LA DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD, *Balance Plan Colombia (1999-2005) Versión final*, Bogotá, DNP/DJS, septiembre de 2006.
- DIARIO OFICIAL, *Acto legislativo 02 de 2003*, Bogotá, 18 de diciembre, 2003.
- DIARIO OFICIAL No. 45 980, Ley 975 de 25 de julio de 2005.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Boletín cifras de violencia 1996-2002*, vol. 0, núm. 1, Bogotá, DNP/Dirección Nacional de Justicia, 2003.
- DÍAZ, ANA MARÍA Y GUSTAVO GALLÓN [eds.], *La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas, marzo de 2010.
- DÍAZ ARENAS, PEDRO AGUSTÍN, *Estado y Tercer Mundo. El constitucionalismo*, Bogotá, Temis, 1980.
- DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD-DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS, *Boletín de resultados de la Seguridad Democrática. Resultados 2007*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2007.
- DNP, *Cambio con Equidad. Plan de desarrollo 1983-1986*, Bogotá, Dirección Nacional de Planeación, 1983.
- DUNCAN, GUSTAVO, *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*, Bogotá, Documento CEDE 2005-2, ISSN 1657-7191 (edición electrónica), enero de 2005.

- DUQUE, HORACIO, “Elecciones Colombia: Abstención deslegítima a Uribe Vélez”, en *Noticias RCN*, Bogotá, lunes 13 de marzo, 2006.
- FAJARDO, DARÍO, en el foro *Colombia: dos perspectivas*, Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, 26 de marzo, 2004.
- FARC-EP, *Esbozo Histórico*, Montañas de Colombia: FARC-EP, Comisión Internacional, 1998.
- FERNÁNDEZ ANDRADE, ELSA MARÍA, *El narcotráfico y la descomposición política y social. El caso Colombia*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- FIGUEREDO SALCEDO, ALBERTO [comp.], *Documentos para una biografía*, Bogotá, Imprenta Municipal, 1949.
- FISAS ARGAMENOL, VICENÇ, *Modelos de procesos de paz* (fotocopias), Barcelona, Escola de Cultura de Pau, UAB, mayo de 2004.
- _____, *Introducción al Estudio de la Paz y de los Conflictos*, Barcelona, Lerna, 1987.
- _____, *Puertas a la Paz: de qué hablamos cuando hablamos de paz y conflictos*, Barcelona, Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1997, 10 pp. (fotocopia)
- FISHER-THOMPSON, JIM, *Comisión sudafricana de la verdad encara historial de Derechos Humanos*, Publicaciones Electrónicas de USIS, vol. 1, núm. 3, mayo de 1996.
- FORERO, JUAN, “Colombia’s Coca Survives U.S. Plan to Uproot It”, en *The New York Times*, primera página, 19 agosto, 2006.
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *Superando el conflicto*, Bogotá, FIP, enero de 2005.
- FUNDACIÓN SEGURIDAD & DEMOCRACIA, *El servicio militar obligatorio. Inequidad, corrupción y propuesta para su reforma*, Bogotá, FDS, Documentos ocasionales, 22 de junio, 2004.
- _____, *Paramilitares puros e impuros*, Bogotá, FS&D [s. a.].
- GAITÁN, PILAR y MORENO CARLOS, *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1992.

- GAITÁN, FERNANDO y MALCOLM DEAS, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fondo Nacional de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1995.
- GALTUNG, JOHAN, Både og... *En innføring i konfliktarbeid*, Oslo, Kagge Forslag AS, 2003.
- _____, *Conflict Transformation By Peaceful Means*, Génova, UN, 2000.
- GARAY, LUIS JORGE [coord.], *Repensar a Colombia. Síntesis programática*, Bogotá, Talleres del Milenio/Fundación Ideas para la Paz/Alfaomega Editores, 2002.
- GARCÍA DURÁN, MAURICIO, *De la Uribe a Tlaxcala. Procesos de paz*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, 1992.
- GIRALDO M., JAVIER, *San José de Apartado. Perfil de una comunidad de paz*, Bogotá, copia del original, junio de 2000.
- GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO [coord.], *El Conflicto, callejón con salida*, Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia-2003, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2003.
- GORDON R., SARA, *Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?* México, UNAM, marzo de 2001. (Versión modificada del artículo publicado en la *Revista Mexicana* con el mismo título).
- GUARÍN C., RAFAEL G., *Colombia: democracia incompleta. Introducción a la oposición política*, Bogotá, Asistencia, Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, 2006.
- GUZMÁN, GERMÁN, ORLANDO FALS BORDA Y EDUARDO UMAÑA LUNA, *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social. Tomos I y II*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1977.
- HAMPSON, FEN OSLER, "Third-Party Roles in the Termination of Intercommunal Conflict", en *Millennium*, vol. 26, núm. 3, Londres, 1997.

- HERACLIDES, ALEXIS, "The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars. Londres", en *Millenium*, vol. 26, núm. 3, 1997.
- HUERTA, MARÍA ANTONIETA, "Déficit y desafío de la democracia en América Latina y la Región Andina", en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino [comps.], *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA: memorias de tres foros realizados en el año 2002*, Bogotá, CEJA, 2003.
- INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, núm. 23/93 de 5 de octubre de 1993, OEA/ser.l/V/II.84, doc. 24.
- INFORME DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS PARA COLOMBIA, 9 de marzo de 1998. En particular capítulo II, punto D, inciso 1, numerales 86-95. Original: ESPAÑOL. Distr. GENERAL E/CN.4/1998/16.
- JEREZ, CÉSAR, *Colombia: Petróleo, guerra y paz*, Bogotá, Prensa Rural Agraria, 11 de diciembre, 2003.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN, "Los gremios industriales ante la crisis", en Francisco Leal Buitrago *et al.*, *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1991.
- _____, "El régimen agrario durante el siglo XIX", en Jaime Jaramillo Uribe *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo II*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1978.
- _____, *Constitución y modelo económico*, Bogotá, Seminario: Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001. Debate de Evaluación, Facultad de Derecho, Universidad Nacional e ILSA, 14 y 15 de junio de 2001, Auditorio León de Greiff.
- _____, "Ley de Tierras", en *El Espectador*, Bogotá, sábado 25 de noviembre, 2006.
- KRAUTHAUSEN, CIRO Y LUIS FERNANDO SARMIENTO, *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*, Bogotá, UN/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Tercer Mundo Editores, 1991.

- LEAL BUITRAGO, FRANCISCO, "Colombia: un bipartidismo en crisis", en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna [coords.], *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores/Universidad de las Naciones Unidas, 1989.
- _____, [ed.], *Los laberintos de la Guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de los Andes/Tercer Mundo Editores, 1999.
- LEAL BUITRAGO, FRANCISCO y LEÓN ZAMOSC [eds.], *Al Filo del Caos. Crisis Política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer Mundo Editores, 1991.
- _____, "A nosotros no se nos ha acabado la Guerra Fría", en *El Tiempo*, Bogotá, 15 de septiembre, 2002.
- _____, "La seguridad durante el primer año de gobierno de Álvaro Uribe", en *Análisis Político*, núm. 50, enero-abril de 2004.
- LEÓN, JUANITA, "El talón de Aquiles de la Seguridad Democrática", en *Revista Semana*, Bogotá, 6 de julio, 2006.
- _____, "Entrevista a Mauricio García Villegas", en *Revista Semana*, Bogotá, 6 de julio, 2006.
- LONDOÑO, ROCÍO Y MEDÓFILO MEDINA, "Eso también explica la muerte de Gaitán", en *Análisis Político*, núm. 38, Bogotá, Universidad Nacional, septiembre-diciembre de 1999.
- LÓPEZ, ENRIQUE Y SALOMÓN KALMANOVITZ, "La Agricultura en Colombia 1950-2000", en *La agricultura en el siglo XX*, Bogotá, Norma, 2002.
- LÓPEZ, CECILIA, "Más pobres y desiguales", en *Revista Semana*, edición 1129, Bogotá, 21 de diciembre, 2003.
- LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO, "El concepto de democracia", en *El Tiempo*, Bogotá, 17 de abril, 2005.
- _____, "Cifras sobre el terreno. La desfinanciación del agro", en *El Tiempo*, Bogotá, 5 de junio, 2005.
- LÓPEZ RESTREPO, ANDRÉS, "El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana", en *Análisis Político*, núm. 21, Bogotá, Universidad Nacional, enero-abril de 1994.

- LORA, EDUARDO, *Perspectivas del desarrollo económicas colombiano: los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kellogg Institute/Fundación Ideas de Paz, septiembre de 2003.
- LOZANO GUILLÉN, CARLOS, *FARC, el país que proponemos construir*, Bogotá, Oveja Negra, 2001.
- LLOREDA, MAURICIO, “Colombia es una estrella en ascenso: Porter”, en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de septiembre, 2007.
- MACHADO, ABSALÓN, “Reforma agraria. Una ilusión que resultó un fracaso”, en *Revista Credencial Historia*, núm. 119, Bogotá, noviembre de 1999.
- MARULANDA VÉLEZ, MANUEL, *Cuadernos de campaña*, Bogotá, FARC-EP, 2000.
- MARTÍNEZ, ASTRID, *Economía, crimen y conflicto*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- MEDINA GALLEGO, CARLOS, *ELN: una historia contada a dos voces. Entrevista con el “cura” Manuel Pérez y Nicolás Rodríguez Bautista “Gabino”*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1996.
- _____, “La economía de guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación”, en *Análisis Político*, núm. 51, Bogotá, IEPRI-UN, enero-marzo de 2005.
- MEERTENS, DONNY y GONZALO SÁNCHEZ, *Bandoleros, gamonales y campesinos*, Bogotá, El Áncora Editores, 1983.
- MEDINA, MEDÓFILO y EFRAÍN SÁNCHEZ [eds.], *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Turismo, 2003.
- MELLENDEZ, ROBERT, *Post*, Washington, Congress International Comité, 2003.
- MELO, JORGE ORLANDO, *Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)*, Bogotá, Biblioteca Familiar/Presidencia de la República, 1996.
- _____, “La evolución económica de Colombia, 1830-1900”, en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia*.

- Tomo II*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1978.
- _____, “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”, en José Antonio Ocampo [comp.], *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Familiar/Presidencia de la República, 1996.
- MINA PAZ, ÁLVARO, “Participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Aportes Andinos*, núm. 14, Quito, PADH-UASB/ Programa Andino de Derechos Humanos-Universidad Andina Simón Bolívar, julio de 2005.
- MONSEÑOR PEDRO PUBIANO Y MONSEÑOR NOEL BELTRÁN, Entrevista “A este proceso le falta más pueblo”, en *El Tiempo*, Bogotá, 12 de febrero, 1995.
- MOLANO, ALFREDO, *Los años del tropel. Crónicas de la violencia*, Bogotá, El Áncora Editores, 2000.
- _____, “EL PLAN COLOMBIA y el conflicto armado”, en *Revista Número*, núm. 27, Bogotá, octubre de 2000.
- MUÑOZ GONZÁLEZ, SILVIA, *Sobre Educar para la Paz*, Jalisco, Conferencia de la licenciada de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, en el IV Congreso de Familia, denominado “Familia, Equidad y Género”, organizado por el Departamento de Psicología del Sistema DIF, 19 de mayo, 2003. (Fotocopia).
- NATIONAAL CENTRUM VOOR ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING, *El terrorismo de Estado en Colombia*, Bruselas, Ediciones Nationaal Centrum voor Ontwikkelings-samenwerking, NCOS, 1992.
- NÚÑEZ, JAIRO M. Y JUAN CARLOS RAMÍREZ J., *Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes*, Bogotá, Documento CEDE, noviembre de 2002.
- OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA, *Acciones y resultados 2003*, Bogotá, Ministerio del Interior y Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes, 2004.
- OCAMPO LÓPEZ, JAVIER, “El proceso político, militar y social de la Independencia”, en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de*

- Historia de Colombia. Tomo II*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1978.
- OLIVER, LUCIO, “América Latina: entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil”, en *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Madrid, Nómadas, julio-diciembre de 2000.
- ORTIZ NIEVES, JESÚS, *La paz. Análisis del proceso y propuestas para un nuevo sistema político en Colombia*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2000.
- OROZCO, CECILIA, *¿Y ahora qué? El futuro de la guerra y la paz en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 2002.
- PARA DESARMAR LA PALABRA. *DICCIONARIO DE TÉRMINOS DEL CONFLICTO Y DE LA PAZ*, Corporación Medios para la paz, citado en *Historia de los procesos de diálogo y negociación en Colombia. Delitos de carácter político en Colombia: 1980-2003*, Bogotá, Boletín de Paz, núm. 4, FIP, 2004.
- PÁEZ MONTALBÁN, RODRIGO, *La Paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica, 1979-1990*, México, CCYDEL-UNAM/Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1998.
- PALACIOS, MARCO, *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma, 1995.
- PARRA ESCOBAR, ERNESTO, *La economía colombiana 1971-1981*, Bogotá, CINEP, 1982.
- PÉCAUT, DANIEL, *Orden y violencia. Colombia 1939-1954*, vols. I y II, Bogotá, CEREC/Siglo XXI Editores, 1987.
- _____, “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en *Análisis Político*, núm. 30, enero-abril de 1997.
- PÉREZ, LUIS CARLOS, *La guerrilla ante los jueces militares*, Bogotá, Temis, 1987.
- PINZÓN, PATRICIA, *Pueblos, Regiones y Partidos. La regionalización Electoral*, Bogotá, Uniandes/CEREC, 1989.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, EDUARDO, *Las FARC (1949-1966) De la Autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos/Relaciones

- Internacionales-Universidad Nacional de Colombia/Tercer Mundo Editores, 1991.
- _____, “¿Hacia un colapso institucional?”, en James Zackrison [ed. y trad.], *¿Crisis? ¿Cuál crisis? Temas de seguridad en Colombia*, Washington, Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales/Universidad Nacional de Defensa, 1999.
- _____, “Guerra y pobreza”, en *El Tiempo*, Bogotá, 13 de septiembre, 2004.
- PORTAFOLIO, *Gráficos*, Bogotá, *Portafolio*, 24 de abril, 2004.
- PII PROGRAMAS DE INFORMACIÓN INTERNACIONAL, DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS, *Descripción del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia*, Servicio Noticioso desde Washington, julio de 2000.
- POSADA CARBÓ, EDUARDO, *Definiciones de Paz*, Bogotá, Fundación Ideas de Paz, 2002.
- POSADA CARBÓ, EDUARDO, MALCOLM DEAS Y CHARLES POWELL, *La Paz y sus principios*, Bogotá, Alfaomega Colombiana/Fundación Ideas para la Paz, 2002.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Resumen ejecutivo, *2019. Visión Colombia, II Centenario*, Bogotá, Presidencia de la República/Planeta/DNP, 2005.
- PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA, núm. 18-03, Bogotá, Presidencia de la República de Colombia. En www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/index.jps.
- PUYANA, GABRIEL, “La paz frustrada de 1953”, en Médofilo Medina y Efraín Sánchez [eds.], *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Turismo, 2003.
- RAMÍREZ, JUAN CARLOS, “La situación de pobreza en Colombia sigue empeorando”, en *Portafolio*, Bogotá, 22 de abril, 2004.
- RAMÍREZ-OROZCO, MARIO, “Reflexión en torno a una cultura de dominación”, (I) y (II), en periódico *Humanidades*, núms. 256 y 257, UNAM, México, septiembre-octubre de 2003.

- _____, “Plan Colombia: ¿Estados Unidos ante un nuevo enemigo en América Latina?”, en *Latinoamérica Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 38, México, CCYDEL-UNAM, agosto de 2004.
- RAMÍREZ, SOCORRO, *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano (1994-2003)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/IEPRI, 2004.
- RANGEL, ALFREDO, *Guerra insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá, Intermedio Editores, 2001.
- _____, *Guerra en el fin de siglo*, Bogotá, TM Editores/Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de los Andes, 2000.
- _____, “Cifras preocupantes. Coca para rato”, en *El Tiempo*, Bogotá, 13 de junio, 2005.
- REDACCIÓN, Entrevista “Comisionado de Paz reconoce que programa de reinserción no tiene un futuro claro”, en *El Tiempo*, Bogotá, 7 de diciembre, 2005.
- REDACCIÓN, con el ELN en Cuba, en *El Tiempo*, Bogotá, primeras páginas, 21, 22 y 23 de diciembre, 2005.
- REDACCIÓN, “El senador y los narcos”, en *Revista Semana*, Bogotá, 19 de marzo, 2006.
- REDACCIÓN, “El gobierno está legalizando a los narcos”, en *Revista Semana*, edición 1325, Bogotá, 22 de septiembre, 2007.
- RESTREPO, ANDRÉS, “De guerras y paces en la historia de Colombia. De Benkos Biohó a Rafael Uribe Uribe: una larga tradición de acuerdos de paz”, en *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003.
- RESTREPO, JORGE ALBERTO, *Análisis económico de conflictos internos*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2001.
- RESTREPO R., LUIS CARLOS, “Los riesgos de la libertad. Implicaciones del fallo de la Corte Constitucional en lo referente a la Ley 30 de 1986”, en *Revista Universidad de Antioquia*, núm. 236, Medellín, 1994.

- RESTREPO, MANUEL, “La abstención muestra que el modelo no es democrático”, en *Revista Semana*, Bogotá, 26 de marzo, 2006.
- RHENALS, REMBERTO Y ALEJANDRO TORRES, “El desarrollo macroeconómico colombiano en el cuatrenio Pastrana: recesión y recuperación frágil”, en *Revista Perfil de Coyuntura Económica*, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas-Facultad de Ciencias Económicas- Universidad de Antioquia, octubre de 2003.
- RETTBERG, ANGELIKA [coord.], *Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes/Fundación Ideas para la Paz/ Alfaomega Colombiana, 2002.
- REYCHLER, LUC, “Les crises et leurs fondements”, en *Conflicts en Afrique*, núm. 215-217, París, GRIP, 1997.
- ROJAS, FERNANDO, “El Estado colombiano: desde la dictadura de Rojas Pinilla hasta el gobierno de Betancur (1948-1983)”, en Pablo González Casanova [coord.], *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, Universidad de las Naciones Unidas/FCE.
- RUBIO, MAURICIO, *Crimen e impunidad*, Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho, 1999.
- RUIZ VARGAS, JOSÉ MARÍA, *Memoria y olvido*, Madrid, Trotta, 2002.
- SÁNCHEZ, FABIO Y MARIO CHACÓN, *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*, Bogotá, UNIANDES, documento CEDE 2005-33 (edición electrónica), junio de 2005.
- SANDOVAL M., LUIS I., *Realidad del estado de naturaleza y necesidad del pacto social en la Colombia de hoy*, Bogotá, Polo Democrático Independiente, 2005.
- SANTANA, ADALBERTO, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004.
- SANTOS, JUAN MANUEL, “La increíble y triste historia del desvanecimiento de un Estado y de sus curadores incapaces”,

- en Plinio Apuleyo Mendoza García *et al.*, *En que momento se jodió Colombia*, Bogotá, Oveja Negra, 2000.
- SCHULTZ, CHRISTIANE, *La difícil superación de las estructuras de violencia en América Central: El ejemplo de la sociedad de post guerra de Guatemala*, Bad Honnef, Alemania, Fundación Desarrollo y Paz (Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF) e Instituto Social Católico (Katholisch Soziales Insitut, KSI), 13 de mayo, 2000.
- SECCIÓN ECONÓMICAS, “Ni un empleo permanente en 14 años”, en *El Tiempo*, Bogotá, 3 de octubre, 2007.
- SEMINARIO RECONSTRUCCIÓN DE COLOMBIA, *Conversatorio Reconstrucción social y económica*, Bogotá, UNIJUS/CODHES/DeJUSTICIA/Fundación Manuel Cepeda/Planeta Paz, 17 y 18 de agosto, 2007.
- SILVA GARCÍA, GERMÁN E IVÁN PACHECO, “El crimen y la justicia en Colombia según la Misión Alesina”, en *Revista de Economía Institucional*, segundo semestre, núm. 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- SINTRADIN Nacional (Sindicato de Trabajadores del Incora), *Informe estado de la Reforma Agraria en Colombia*, Bogotá, 7 de noviembre, 2000.
- SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO DE CULTIVOS ILÍCITOS (Proyecto SIMCI II), *Censo de Cultivos de Coca 2004*, Bogotá, 14 de junio, 2005.
- STAVENHAGEN, RODOLFO, “Siete tesis equivocadas sobre América Latina”, en Rui Mauro Marini y Mária Millán [comps.], *La teoría de la dependencia. Tomo II*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Coordinación de Estudios Latinoamericanos-UNAM, 1995.
- TÉLLEZ, GERMÁN, “La arquitectura y el urbanismo en la época actual, 1939 a 1979”, en Jaime Jaramillo *et al.*, *Manual de Historia de Colombia. Tomo III*, Bogotá, Procultura/Instituto Colombiano de Cultura, 1982.
- THOUMI, FRANCISCO, “Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo”, en Francisco Leal Buitrago y León

- Zamosc [eds.], *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1991.
- _____, “La papaya envenenada”, en *Revista Semana*, edición 1251, Bogotá, 22 de abril, 2006.
- TOKMAN, VÍCTOR E., *Políticas de Empleo en la Nueva Era Económica*, Santiago de Chile, trabajo presentado en el Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, organizado por la CEPAL, 28 y 29 de agosto de 2001.
- TRUJILLO, CARLOS HOLMES, *Al oído de Uribe. Cómo iniciar un nuevo proceso de paz en Colombia*, Bogotá, Oveja Negra, 2002.
- URIBE VÉLEZ, ÁLVARO, *Bases del Plan de Desarrollo*, Bogotá, Presidencia de la República, agosto de 2002.
- VARGAS, ALEJO, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Bogotá, Intermedio Editores, 2002.
- VARIOS AUTORES, *Seminario: Conflicto y Paz en Colombia. Consecuencias y perspectivas para el futuro*, Bogotá, Libros de Cambio/Fundación Ideas para la Paz/Woodrow Wilson Institute/Kellogg Institute/Alfaomega, 2004.
- VIEIRA, GILBERTO, Entrevista, en Arturo Alape (1985), *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá, Planeta, 1999.
- VILLAR BORDA, LUIS, *Oposición, insurgencia y amnistía*, Bogotá, Dintel, noviembre de 1982.
- VILLARRAGA, ÁLVARO y PLAZAS NELSON, *Para reconstruir los sueños (Una historia del EPL)*, Bogotá, Fondo Editorial para la Paz/Fundación Cultural Democrática, 1994.
- VUSKOVIC, PEDRO, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, CIIH-UNAM, 1993.
- ZACKRISON, JAMES [ed. y trad.], *¿Crisis? ¿Cuál crisis? Temas de seguridad en Colombia*, Washington, Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales/Universidad Nacional de Defensa, 1999.
- ZAMOSC, LEÓN, “El campesinado y las perspectivas para la democracia rural”, en Francisco Leal Buitrago y León Za-

mosc [eds.], *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1991.

SITIOS DE INTERNET:

Argentina, Informe “NUNCA MÁS”. En <http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/nuncamas.html>

Banco Mundial. En www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/whatis/acct.htm.

Banco Mundial. *Governance matters ii*. Washington: tablas de corrupción, 2006. En http://siteresources.worldbank.org/intwbigovantcor/resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov_matters_5_tables.pdf.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). En <http://djs.org.co>

Chile, “Informe Rettig”. En <http://freespace.virgin.net/nicole.drouilly/rettig.htm>

CIDH-OEA. En <http://www.cidh.org/countryrep/colombia93sp/cap.4a.htm>.

Colombia. Comisión de la verdad Palacio de Justicia. En <http://www.eltiempo.com/justicia/2006-11-16/archivo/archivo-3326497-0.doc>

El Salvador, “Informe: de la locura a la esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador”. En <http://virtual.ues.edu.sv/ce/comision/>

Fundación Ideas para la Paz. En <http://www.ideaspaz.org>.

Guatemala, Informe: “Memoria del silencio”. En <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/>

Ley 875 de 2005. En <http://web.minjusticia.gov.co/normas/2005/19752005.htm>.

Líder paramilitar Salvatore Mancuso. En <http://www.salvatoremancuso.com/ppal.php>.

Observatorio del Programa Presidencia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, vicepresidencia de la República. En <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=observatorio>.

Perú. Comisión Investigadora de los Sucesos de Uchuraccay. En <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/cv/v/24.pdf>

La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto colombiano, editado por el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la UNAM, se terminó de imprimir en digital el 10 de julio de 2012 en Publidisa Mexicana, S. A. de C. V., Calz. Chabacano 69, Planta Alta, Colonia Asturias, México, D. F. Su composición y formación tipográfica, en tipo Garamond de 11:13.5, 10:12 y 8.5:10 puntos, estuvo a cargo de Editorial Albatros, S. A. de C. V. La edición, en papel Cultural de 90 gramos, consta de 200 ejemplares y estuvo al cuidado de Leticia Juárez Lorencilla.

LA PAZ ES UNA NECESIDAD IMPERIOSA para Colombia, un país donde se mantiene latente por más de medio siglo un grave conflicto político, social y armado. Pero no se trata de una paz cualquiera, sino de una paz de carácter estructural que supere las secuelas producidas tanto por la violencia directa, como por los efectos inherentes a otras formas de violencia indirectas o encubiertas. De manera que la ausencia de guerra o conflicto armado sea concomitante a la superación de las desigualdades extremas, la integración de las poblaciones excluidas y el goce efectivo de los derechos ciudadanos para toda la población.

Por ello, la intención de este libro es la elaboración de principios generales para la solución pacífica de los conflictos originados por problemas estructurales. Y al proponer el caso específico de Colombia, basado en el estudio comparativo de los diversos procesos de paz llevados a cabo durante el último medio siglo en Latinoamérica, se procura sacar este conflicto nacional del confinamiento en el cual se ha mantenido, como si la especificidad de Colombia, violencia prolongada y narcotráfico, volviera inútil toda aproximación a otras experiencias. Así su finalidad principal es alcanzar implicaciones prácticas en futuras negociaciones de paz, entre fuerzas políticas enfrentadas al interior de cualquier país con un conflicto similar al colombiano, al demostrar la importancia de propuestas que plantean la solución real y duradera de las causas que originan los conflictos. Inclusive en aquellos países en los que no existe un enfrentamiento armado abierto, pero hay inestabilidad política y donde la mayoría de la población padece la extrema pobreza.

COLECCIÓN
POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

14

ISBN: 978-607-02-3418-7



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe