

# ¿QUÉ MARGEN QUEDA PARA LA SOLUCIÓN POLÍTICA DEL CONFLICTO INTERNO ARMADO COLOMBIANO?

BERNARDO PÉREZ SALAZAR\*

## 1. PRESENTACIÓN

Luego del ataque terrorista contra Estados Unidos del 11 de septiembre, surge una pregunta ineludible: ¿le queda al terrorismo alguna dimensión política, o definitivamente en adelante queda reducido a una táctica criminal?. Una respuesta coherente a esta pregunta es de especial interés para analizar lo que será el manejo del fenómeno del terrorismo en el ámbito mundial de aquí en adelante. Pero de manera particular también lo será en el análisis de las alternativas que quedan abiertas para conducir la negociación de una solución política al conflicto armado interno colombiano. En la medida que dispongamos de un marco de análisis coherente para entender el terrorismo y contestar inteligentemente esta pregunta, se aclarará cuánto margen de maniobra queda para el manejo autónomo del proceso de paz colombiano, luego de los actos te-

roristas que por primera vez afectaron letal y masivamente a los ciudadanos estadounidenses en su propio suelo.

## 2. TRES DOCTRINAS PARA USAR AL TERRORISMO

Poco después del ataque terrorista, la Corporación RAND, conocida por sus vínculos estrechos con la industria aeroespacial norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial y cuya misión organizacional es ayudar a mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones por medio de la investigación y el análisis, destacó en su sitio Web ([www.rand.org](http://www.rand.org)) un número de documentos elaborados por sus analistas en años recientes acerca de temas relacionados con insurgencia y terrorismo, entre ellos, *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, escrito por Arquilla y Ronfeldt (editores), *Countering the New Terrorism* por Lesser, Hoffman,

\* Investigador del Observatorio del Manejo del Conflicto de la Universidad Externado de Colombia

Arquilla, Ronfeldt, Zanini y Jenkins; y *Trends in Outside Support for Insurgent Movements* de Byman, Chalk, Hoffman, Rosenau y Brannan. En su conjunto estos trabajos todos ellos preparados con anterioridad al 11 de septiembre proponen un marco de análisis que parte de reconocer el terrorismo como el arma de los débiles frente a un poder muy superior, representado casi siempre por un Estado, en la expresión atribuida a Osama Ben Laden, “el terrorismo es el arma nuclear de los pobres”.

En el curso de la mayor parte de la segunda mitad del Siglo XX el terrorismo estaba asociado con actos episódicos muchos de ellos de naturaleza simbólica orientados a obtener una decisión de una autoridad política en favor de una determinada causa. El hecho de que esa causa fuese distinta al lucro personal, permitió que el terrorismo inspirado por “causas políticas” fuese claramente diferenciable de acto criminal, y fuese asimilado a una manera de “diplomacia coercitiva”.

Pero en los últimos años, los móviles tras el terrorismo se han ido transformando. Los alcances de los reiterados ataques padecidos por Estados Unidos el atentado en Yemen contra los albergues de tropas de estadounidenses en tránsito hacia Somalia en 1992, el intento de dinamitar las Torres Gemelas de Nueva York en 1993, el fallido intento de asesinato al presidente Clinton durante su visita a Manila en 1994, las bombas contra objetivos militares norteamericanos en Arabia Sau-

ditada en 1995-96, la destrucción de las embajadas de ese país en Kenya y Tanzania en 1998, sumados entre otros, a la destrucción de las Torres Gemelas de Nueva York en 2001 señalan una tendencia a sustituir los actos episódicos terroristas simbólicos de “diplomacia coercitiva” por eventos enmarcados dentro de una doctrina de guerra prolongada, sin clara relación con demandas o reivindicaciones políticas de quienes los perpetran.

La diferencia entre guerra y política es muy discutida, sobre todo desde cuando Von Clausewitz definió la guerra como “la continuación de la política por otros medios”. Un texto de John Keegan, *A History of Warfare*, documenta de manera enciclopédica ejemplos con los que demuestra que esa afirmación no siempre es cierta: en muchas oportunidades la guerra conduce al mero aniquilamiento de los conglomerados humanos enfrentados en ella.

Es importante destacar esta peculiaridad de los sistemas humanos, en especial cuando hablamos del terrorismo como táctica de guerra prolongada. En *Human Security and Mutual Vulnerability*, Jorge Nef introduce en la discusión de paradigmas de seguridad en el mundo de la Posguerra Fría la observación que, a diferencia de los sistemas mecánicos, los sistemas humanos no tienen una propiedad inherente que los conduzcan automáticamente a la autoregulación. En ellos la autoregulación es una función del grado de autoconocimiento, de la capacidad de aprendizaje, del marco de percepción

y de la voluntad de sus integrantes. Disrupciones graves en estos procesos pueden conducir a comportamientos autodestructivos, lo que en toda sociedad representa una posibilidad real. No son desconocidos los casos de civilizaciones que han desaparecido a través de la autodestrucción.

Este particular atributo de los sistemas sociales es un elemento importante para tener presente, en especial en un mundo cada vez más interconectado, en el cual las disfunciones en los componentes más débiles del tejido global dan lugar a círculos viciosos que se autoreforzan recíprocamente hasta alcanzar dimensiones planetarias. Va a ser cada vez más difícil ignorar el hecho de que las dificultades, las penurias, las carencias que puedan sentirse en cualquier parte del mundo, se harán presentes en la vida de todos, tal como sucede por ejemplo con el terrorismo que proclama luchar contra la opresión de los palestinos en el Medio Oriente. Este es un punto importante, sobre todo al considerar el del terrorismo utilizado dentro de una doctrina de guerra prolongada.

Cuando lo analizamos desde esta perspectiva, estamos refiriendo al terrorismo como un acto que deja a un lado el uso calibrado de la violencia para presionar reivindicaciones políticas específicas y puntuales, y se transforma en un acto de violencia incontrolada dirigido a destruir al otro. Al analizarse así, el terrorismo se convierte en una amenaza terrible, no sólo para los norteamericanos sino para la existencia de la humanidad en todo planeta.

Estamos en un ámbito donde cabe el propósito de usar armas de destrucción masiva armas nucleares, armas biológicas y químicas para las cuales se reconoce que operan en el mundo mercados clandestinos abiertos al terrorismo y puede conducir a la muy real posibilidad de la autodestrucción a escala planetaria.

Existe aún otra doctrina del terrorismo que se asocia con los alcances que le otorgan a sus actos los grupos terroristas fundamentalistas. Se trata del uso del terrorismo como precursor de la instauración de un mundo nuevo, de un orden más “justo” que el presente por medio de cataclismos violentos. El hecho que los terroristas estén en disposición de sacrificar sus vidas por cumplir con sus cometidos, se soporta sobre una base ideológica estratégica integrada de principios, intereses y metas comunes que permiten a sus integrantes operar por medio de tácticas descentralizadas. Con la motivación central de que son instrumentos para apurar la llegada de un orden “más justo”, los integrantes de estos grupos “saben qué es lo que tienen que hacer” para lograrlo.

Ésta motivación no sólo ha sido exhibida recientemente por los grupos islámicos sino también por terroristas japoneses como Aum Shinrikyo, que en años recientes atacó el subterráneo de Tokio con el letal gas *sarín*, causando lesiones masivas en su empeño por ocasionar una disrupción caótica que supuestamente conduciría a un “renacimiento”.

La doctrina “precursora de un nuevo

mundo” no es lejana al mundo moderno. Como ha sido documentado en *Bandidos* por Eric Hobsbawm y *Brindis a la Modernidad* por Marshall Berman, el “milenario” asociado con movimientos de insurrección social del pasado siempre ha rechazado violentamente todo lo representado por la movilidad social y la identidad inestable propios de modernidad, pues estos atributos son percibidos como el origen de la ruptura del cuerpo social y principal obstáculo para la “reinstauración de un orden más justo”.

### 3. TRANSFORMACIONES RECIENTES DEL TERRORISMO

A la luz de las tres vertientes doctrinarias que propone este marco de análisis del terrorismo elaborado por los analistas de la Corporación RAND, podemos ahora analizar el significado de las transformaciones que evidencia el fenómeno del terrorismo en el pasado reciente.

En razón del desarrollo de una capacidad bélica incontestable por medio de la guerra convencional, el terrorismo se afianza cada vez más como una estrategia asimétrica para hacer frente a lo que se percibe como el uso cada vez más frecuente de la fuerza bélica convencional por parte de las potencias para controlar el “orden regional”, como sucedió por ejemplo en la Guerra del Golfo Pérsico y luego en Bosnia y Kosovo. Pero a la vez el terrorismo se aleja cada vez más de la doctrina de la “diplomacia coercitiva”, antes asociada

con objetivos de Estados que apoyaban causas terroristas, como fue el caso de Libia, Irak, Sudán y ahora Afganistán, entre otros motivos, por su creciente vulnerabilidad a las retaliaciones por parte las potencias mundiales.

En consecuencia, el terrorismo que vemos en la actualidad es un terrorismo que está bajo la orientación de actores no estatales, y como tal tiende a hacer un uso más incontrolado menos calibrado de la violencia, y por lo tanto inscrito cada vez más claramente bajo los objetivos de la doctrina de la “guerra prolongada”. La aprehensión del Presidente Bush a la retaliación inmediata con el bombardeo indiscriminado de Afganistán, es evidencia de que el gobierno norteamericano reconoce esta transformación doctrinaria del terrorismo y que se requiere de un marco distinto a su tradicional “diplomacia de cañonera” en inglés, *gunboat diplomacy*, que había vuelto a predominar en años recientes.

Otra faceta novedosa de terrorismo actual es su estructura empresarial plana y descentralizada. Sus actos se ejecutan a través de redes muy competentes para obrar en contextos altamente estructurados por tecnologías de la información, sin cabezas centrales dando órdenes, y además con una gran capacidad de moldear la percepción de la opinión pública por medio del manejo de la comunicación mediática. Uno de los aspectos más letales y perdurables del ataque terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York en térmi-

nos de despertar y alimentar permanentemente el sentimiento de terror en la opinión pública fue el hecho de que el atentado se hubiera concebido y perpetrado como una secuencia dramática, con lo cual se logró capturar la atención de los medios de comunicación para registrar en tiempo real el incendio de la primera torre mientras la segunda aeronave colisionaba contra la otra torre.

La estructura empresarial de redes descentralizadas de las organizaciones terroristas de la actualidad, además, permite tomar decisiones mucho más ágiles y adecuar su acción rápidamente a cambios en el entorno. Esto hace que intentar combatir esta modalidad de terrorismo sea mucho más difícil de lo que fue, cuando era posible identificar detrás del terrorismo a un Estado jerárquico y burocrático, sobre el cual el efecto disuasivo de una amenaza de bombardeo pudiera obrar efectos políticos.

La capacidad de acción empresarial y la organización flexible desarrollan la capacidad del terrorismo para seleccionar y modificar los medios a su disposición, con el propósito de mejorar su desempeño y cumplir con sus objetivos. Ese es el aprendizaje de *una vuelta*. El aprendizaje de *doble vuelta*, descrito por Michael Kenney en su artículo “La Capacidad de Aprendizaje de las Organizaciones Colombianas de Narcotráfico”, es el aprendizaje de las organizaciones que son capaces de modificar sus objetivos fundamentales con el fin de garantizar su sobrevivencia en un

medio adverso. Un ejemplo de un aprendizaje de doble vuelta es el que han alcanzado recientemente las organizaciones del narcotráfico en Colombia, al reducir la importancia absoluta que otorgaban a la rentabilidad de sus operaciones y colocar en el centro de su lógica y racionalidad de operación el evitar ser detectados y enjuiciados por la justicia norteamericana. La desaparición de los carteles, la proliferación de muy pequeñas empresas especializadas que trabajan en red, es consecuencia de innovaciones que responden al aprendizaje de *doble vuelta*. Esa capacidad de aprendizaje también se exhibe de manera clara y evidente entre los responsables de perpetrar los ataques terroristas contra Estados Unidos, sin que la seguridad de sus operaciones haya sido penetrada por los servicios de inteligencia o ser detectados, aun después de ser cometidos.

#### 4. TERRORISMO Y ANTIGLOBALIZACIÓN

Una de las consecuencias más visibles de la transición del terrorismo hacia la doctrina de la “guerra prolongada”, es que la hegemonía mundial de Estados Unidos se consolida cada vez más como el objetivo principal de los grupos subordinados e insurgentes en todo el mundo, que la identifican como el “origen de sus males”. De nuevo, utilizando una expresión asociada al manifiesto de Osama Ben Laden, el mundo tiene que librarse de Estados Unidos como superpotencia, porque con

su presencia global está amenazando la identidad cultural de los demás pueblos del mundo.

Según la agencia privada de inteligencia norteamericana *Strategic Forecasting* (www.stratfor.com), la gran estrategia dentro de la cual se enmarca el atentado contra las Torres Gemelas apunta precisamente a “moldear el ambiente” para un levantamiento generalizado del mundo árabe en una guerra no convencional de muchos frentes, en respuesta a una previsible retaliación de Estados Unidos contra objetivos localizados en países musulmanes, tal como lo ha hecho en el pasado.

Esta es una lógica que pueden compartir muchos grupos subordinados e insurgentes que perduran y se resisten al proyecto modernizador de la globalización, porque lo consideran un atentado contra la seguridad de su identidad y a su principal heraldo, Estados Unidos, como su principal enemigo. Esta reflexión es particularmente significativa en el contexto colombiano, porque como recientemente sostuvo el ex Consejero de Paz, Seguridad y ex Ministro de Defensa Nacional, Rafael Pardo, cuando se analiza el fondo político de las propuestas de las FARC, lo que se encuentra es un discurso ya no situado en el terreno del marxismo tradicional sino en el de los movimientos antiglobalización<sup>1</sup>.

## 5. COLOMBIA Y LA GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO

Es muy probable que en el escenario de la guerra contra el terrorismo que dominará el escenario mundial durante los próximos años, Colombia continúe recibiendo atención de Estados Unidos. Pero es conveniente analizar en qué medida lo va a hacer, sobretodo frente a amenazas como las que representan las organizaciones terroristas “difusas”, representadas visiblemente en el presente por Al-Qa’ida, la organización fundada por Osama Ben Laden.

De partida, no cabe duda que la mayor fuerza insurgente colombiana, la denominada Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-EP–, junto con las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– y el Ejército de Liberación Nacional –ELN– todos tres clasificados por Estados Unidos como grupos terroristas, representan una amenaza importante para la seguridad hemisférica. Generalmente se acepta el análisis que hace la misma Corporación RAND de la situación colombiana en un trabajo reciente de Rabasa y Chalk, titulado *Colombian Labyrinth*. Según éste, de seguir la tendencia actual, los grupos alzados en armas podrían en un futuro crear en Colombia una situación de ingobernabilidad y caos político, que podría conducir a convertirlo en el principal santuario terrorista

1. “El conflicto en Colombia es político. Es por el poder.” en *La Revista de El Espectador*, Septiembre 16, 2001, pág. 8-11.

en el hemisferio occidental. Ya desde mediados de la década de los 90, Colombia figuraba en el primer lugar en el mundo de incidentes dirigidos contra intereses de Estados Unidos, acumulando 56 en 1995 y 53 en 1996.<sup>2</sup>

Pero una comparación detenida de la amenaza a la seguridad hemisférica que representa la FARC o los grupos alzados en armas en Colombia en su conjunto con el reto planteado por organizaciones tipo Al-Qa'ida a la seguridad directa de Estados Unidos, puede ayudar a apreciar si existe o no una diferencia cualitativa entre estas amenazas.

Para iniciar, hay que reconocer que organizaciones tipo Al-Qa'ida cuentan con una “gran estrategia”, fundada en un importante apoyo popular entre los pueblos musulmanes, como se evidencia en las manifestaciones masivas en contra de los gobiernos de la región que apoyan el ataque de Estados Unidos contra Afganistán. Frente a ese parámetro, los grupos alzados en armas colombianos tienen una enorme debilidad. En general parece que han descartado por completo la necesidad política de contar con el apoyo popular en su intento por tomarse el poder. Particularmente la FARC ignora por completo las encuestas urbanas que le otorgan una imagen negativa entre la opinión pública que fluctúa entre el 85y 95%, por encima in-

cluso de los políticos, y en el presente parece apostarle a toma del poder soportada fundamentalmente en una victoria militar basada en su gran autonomía financiera y el control coactivo de población por medio de la intimidación y la violencia<sup>3</sup>.

De otra parte, las organizaciones tipo Al-Qa'ida visiblemente tienen un dispositivo militar superior. Después de meses de cometido el atentado contra las Torres Gemelas, las fuerzas de seguridad de Estados Unidos aún no logran penetrar la seguridad del operativo, pese a la magnitud de los recursos que han desplegado para ese fin. Como se señaló más arriba, esto habla de un tipo de dispositivo militar muchísimo más eficaz del que puede tener cualquiera de los grupos alzados en armas en Colombia. No hay duda que en el caso particular de la FARC su dispositivo militar le permite mantener la iniciativa táctica y causar daño significativo a las fuerzas de seguridad colombianas. Pero están siendo visiblemente vulneradas por la tecnología de inteligencia que dispone el gobierno, como son los detectores infrarojos de calor, la interceptación de radio-comunicaciones y los visores nocturnos, entre otros. Desde esta perspectiva, el dispositivo de la FARC es mucho menos hermético que el de las organizaciones terroristas “difusas”.

Por otro lado, ha quedado demostra-

2. Lesser, I., Hoffman, B., Arquilla, J., Ronfeldt, D.F., Zanini, M., Jenkins B., 2001, *Countering the New Terrorism*, RAND, Santa Monica.

3. Jaramillo, C., “¿Cuándo terminar la guerra?” en *Cambio*, agosto 13, 2001 pág. 42-45.

do que organizaciones tipo al -Qa'ida tienen posibilidades efectivas de hacer uso de armas de destrucción masiva en el territorio de Estados Unidos. Si bien en los primeros momentos luego del ataque terrorista del 11 de septiembre las hipótesis contemplaban que podría haber sido responsabilidad de organizaciones del narcotráfico colombiano, eso es algo que por ahora parece estar fuera del abanico de las posibilidades operativas de los grupos alzados en armas en Colombia. Pero no por ello puede despreciarse el daño que en el pasado han causado estos grupos con la captura y el asesinato de nacionales norteamericanos en Colombia, los atentados contra la infraestructura y activos productivos y la extorsión a la cual han sometido a intereses estadounidenses en Colombia.

Sin desconocer la naturaleza formidable de ambos enemigos, las consideraciones anteriores acerca de las condiciones de uno y otro lleva a reconocer una diferencia cualitativa principal entre ellos. Consiste en que, a diferencia de las organizaciones difusas tipo Al-Qa'ida, los grupos alzados en armas en Colombia son visiblemente sensibles a la "diplomacia cañonera", representada en nuestro medio por la amenaza militar contenida en el Plan Colombia. No puede desconocerse que en particular la FARC desde un principio ha visto en este apoyo militar de Estados Unidos al gobierno colombiano una

seria amenaza a su proyecto militar<sup>4</sup>.

Precisamente por el aparente efecto disuasivo que el modelo "Plan Colombia" ha obrado ante este grupo insurgente, algunos analistas consideran que es probable que en futuro inmediato Estados Unidos continúe utilizándolo de manera más o menos incondicional para sostener un esfuerzo militar que permita contenerlo, aún a pesar de la perplejidad que causa en el Congreso de ese país el desenvolvimiento reciente del proceso de paz colombiano y la ausencia de los resultados esperados producto de la considerable ayuda aprobada para el Plan Colombia en el año 2000.

Por eso en el plazo inmediato es improbable que en Colombia se de un escenario en el que el gobierno pierda, a manos de los grupos alzados en armas, el control territorial del país, con excepción de tres o cuatro ciudades, única situación en la que seguramente habría lugar a una intervención militar directa por parte de una alianza internacional de la cual haría parte Estados Unidos. Entre tanto, como lo ha señalado Juan Gabriel Tokatlian, un analista reconocido de la coyuntura internacional, es probable que Estados Unidos concentre su atención en desarticular el enclave terrorista en Afganistán, que sin lugar a dudas representa en el presente una amenaza mucho más formidable para ese país<sup>5</sup>. Del éxito que obtenga Estados Uni-

4. Giraldo, L., "La paz lejana", en *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, Septiembre 2, 2001, pág. 2-3.

5. "Afganistán, Plan Colombia y Tiar" en *El Tiempo*, Septiembre 29, 2001, pág 1-19.

dos mediante el ejercicio de la fuerza y de la amplitud del respaldo mundial que reciba para este esfuerzo, dependerá la posibilidad de que la doctrina de lucha antiterrorista que resulte de la guerra contra las organizaciones tipo Al-Qa'ida se aplique en países identificados como terreno fértil para el terrorismo, como lo es Colombia.

#### **6. EL CONFLICTO COLOMBIANO: ¿QUEDA MARGEN PARA SU NEGOCIACIÓN POLÍTICA?**

No cabe duda que el escenario estratégico para Colombia cambió drásticamente después del ataque del 11 de septiembre. En el nuevo contexto mundial y regional de guerra contra el terrorismo, el país perdió autonomía para el manejo político del conflicto principalmente por su condición de ser el principal ámbito propicio para el terrorismo en el hemisferio. Es previsible que cada vez se reciban más presiones para redefinir el conflicto armado en términos 'criminales' y, por consiguiente, que el tiempo para solucionarlo por medio de la negociación política sea más corto.

Sin embargo, aún hay un margen que se deriva del reconocimiento generalizado que el terrorismo utilizado como táctica dentro de la doctrina de "guerra prolongada", difícilmente podrá ser aniquilado por completo. Puede llegar a ser parcialmente desarticulado y contenido, pero su organización y dinámicas internas hacen improbable que pueda destruirse del todo. La

prudencia que ha mostrado el gobierno de Estados Unidos al "apoyar la decisión que tome el gobierno colombiano" en los sucesivos episodios de renovación de la zona desmilitarizada concedida a la FARC aún después de los ataques del 11 de septiembre puede ser un reflejo de que hay algún reconocimiento oficial de esa percepción acerca del fenómeno del terrorismo.

Hay otro factor que también contribuye al mantenimiento de cierto margen para la negociación política de una solución del conflicto armado colombiano. Como se señaló arriba, una agenda política integrada por demandas concretas puede operar como elemento para "calibrar" el uso y la intensidad de la violencia en el desenvolvimiento de un conflicto armado. Este es un recurso invaluable para avanzar en la construcción de identidad sobre la cual eventualmente las partes en conflicto pueden integrar una nueva comunidad política.

La alternativa de restarle toda dimensión política al conflicto interno armado colombiano y reducirlo a la categoría de "terrorismo criminal" puede conducir a un uso desmedido de la violencia con la consiguiente degradación del conflicto, cuyas consecuencias más severas serán soportadas por la población civil inermes, sometida a la intimidación y la violencia sobre la cual se sustenta a lógica militar del poder. Además, como lo señala un estudio de país realizado 1999 por el Banco Mundial, *Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital*, un tratamiento

del conflicto de esta naturaleza con el nivel de intensidad de violencia que ya vive el país puede abrir la puerta a la “criminalización” de toda oposición política. Esto a su vez puede conducir a exacerbar la polarización política y social, intensificar la privatización de la seguridad y la justicia y contribuir a alimentar la creciente “desinstitucionalización” del régimen político vigente.

**7. LA SOLUCIÓN POLÍTICA:  
¿ ATORNILLADA AL MODELO  
DE LA “MESA DE NEGOCIACIÓN”  
DE PRINCIPIO A FIN?**

¿Conducen necesariamente las consideraciones anteriores a continuar con el modelo de negociación del conflicto armado “atornillado” incondicionalmente a mesas de negociación con los alzados en armas? Hay que reconocer que, valiéndose de ese modelo, la administración Pastrana ha alcanzando varios logros importantes, entre ellos, el fortalecimiento de la capacidad operativa militar del Ejército Nacional, motivar el interés internacional por aproximarse al conflicto interno armado colombiano inicialmente para tratar de comprenderlo, y la clarificación ante la opinión pública colombiana e internacional de los alcances y limitaciones de la organización interna de la FARC, así como el fondo de las “banderas” que dice enarbolar.

Pero también hay que reconocer que el proceso ha fracasado en el propósito de transformar la percepción de ese grupo

alzado en armas acerca de las opciones a su alcance para alcanzar sus objetivos políticos: es evidente que tres años de diálogos han servido a la FARC para afianzar su convencimiento de que la vía militar continúa siendo su mejor opción para alcanzar el poder en Colombia.

Así lo interpretan algunos analistas que ven en la posición de la FARC de no estar dispuesta a sostener más diálogos sin zona desmilitarizada, como un indicio de que están utilizando los diálogos para mejorar sus posición en la guerra.

Es probable que ello sea una consecuencia directa de la estrategia del gobierno para el manejo del modelo de negociación. Esta se funda sobre una doctrina que el profesor Jesús Bejarano caracterizó en su texto *“El Papel de la Sociedad Civil en el Proceso de Paz”* con el término de *paz negativa*, refiriéndose a un proceso planteado sobre la base de “muestras de buena voluntad” para afianzar entre las partes una relación cimentada sobre valores como la tolerancia y la comprensión, y la convicción de que el uso de la violencia es innecesario. Como bien lo señalaba el profesor Bejarano, puede que esta doctrina resulte eficaz para resolver conflictos puntuales, en la medida en que se aplique dentro del clima general propio de las sociedades que *están* en paz. Pero en una sociedad como la colombiana, inmersa en un conflicto violento cuyo fondo responde no a diferencias sino a *diferendos* en el ámbito de las convicciones, creencias y visiones del mundo, la doctrina de la *paz negativa* con-

duce a la verificación a que ha llegado el proceso de paz de la administración Pastrana: la demostración de la “voluntad de paz” de los enfrentados no puede ser la condición de partida del proceso, en una sociedad que vive un conflicto violento.

La voluntad de abandonar la violencia para alcanzar propósitos políticos tiene que ser el resultado de la construcción de lo que Bejarano denominaba la *paz positiva*, es decir, un esfuerzo conjunto, deliberado y consciente de los enfrentados en conflicto violento para clarificar y canalizar unas demandas sociales de cambio altamente relevantes en el presente. En la medida en que la materialización de las reformas correspondientes contribuya a transformar la percepción de las partes acerca del valor de las opciones que tienen a su alcance aquellas basadas en la violencia y aquellas basadas en procesos políticos la negociación podrá desembocar en la disminución de la intensidad y eventual abandono de la violencia como medio privilegiado de expresión y ejercicio del poder político.

Por eso, si bien reconoce la importancia de los aspectos de procedimiento, a los cuales se ha dedicado la mayor atención del proceso Pastrana, la doctrina de la *paz positiva* de Bejarano otorga igual importancia a los aspectos sustantivos en torno a los cuales deben ser construidas las *opciones políticas* para esbozar el camino del abandono de la violencia.

En el caso particular de Colombia un primer tema que debe abordarse con de-

tenimiento es la *naturaleza* de la solución política que se propone negociar, la cual definitivamente no puede ser de tipo *inclusiva*, como la que finalmente se adoptó con el EPL y el M-19 en la cual los alzados en armas entregan sus armas y el gobierno les da a cambio “casa, taxi y beca”. Los problemas asociados al conflicto interno armado hoy son de otras magnitudes, no sólo porque la FARC tienen 16.000 combatientes, el ELN 5.000 y las AUC 8.000, sino también por que este ha conducido al desarraigo y desplazamiento forzoso de cerca de 2'000.000 de personas en el país, una masa que representa cerca del 5% de la población colombiana.

Son dos millones de colombianos desarraigados que han perdido total o parcialmente sus activos económicos y productivos, además de su patrimonio social y cultural, y que seguramente representan una bomba de tiempo para el país. Por lo tanto, la solución política a concebir seguramente será de naturaleza *integradora*, en tanto debe atender no sólo el problema de 30.000 combatientes por fuera de la ley, sino también ocuparse de brindar seguridad e integrar productivamente a la vida social y económica colombiana a esta masa de desplazados que ha dejado el conflicto armado. Eso probablemente hará inevitable una transformación de la sociedad colombiana que implicará una reconfiguración del poder político y económico en Colombia.

Una reflexión en ese sentido se podría iniciar abordando la naturaleza del Estado que se requeriría en el escenario de

la referida “reconfiguración” de la sociedad colombiana. Un asunto principal en relación con este tema tiene que ver con la dicotomía entre la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado, que se desprende de la doctrina de “seguridad nacional” que orienta en Colombia la política de destinar la fuerza militar para combatir al interior de las fronteras del país a “*enemigos internos*”. A esto atribuyen algunos analistas el socavamiento y debilitamiento de la institución militar, pues la aplicación de métodos y técnicas militares que afectan a la propia población civil del país mina permanentemente el respaldo de los locales a la fuerza pública para garantizar el control territorial del país por el gobierno.

Una causa principal de los desplazamientos forzosos que ha vivido el país en años recientes ha sido precisamente la inseguridad que genera a la población civil la expansión del control territorial por parte de los alzados en armas que hoy dominan las milicias territoriales en Colombia. Esta situación a su vez conduce a que la llegada de la fuerza pública en sus teatros de operación militar convierta la zonas de inmediato en retaguardia del enemigo que pretende combatir. Así, se genera un círculo vicioso que alimenta de manera creciente la oposición política popular al régimen vigente.

Si bien los protagonistas directamente involucrados con este dilema son el go-

bierno y los grupos alzados en armas, sin duda quien resulta más adversamente afectada es la población civil, que observa cómo su seguridad personal pierde su carácter de “bien de interés general”, y se reduce a un servicio de interés privado. ¿Es este un tema cuya resolución se debe dejar en manos de unos negociadores del gobierno y de los alzados en armas “atornillados” a una mesa de negociación, o puede la sociedad civil emprender inicialmente una reflexión profunda acerca de este problema de manera autónoma?.

De otra parte, con frecuencia se escucha a los servidores públicos manifestar que la naturaleza democrática de nuestra institucionalidad política no es negociable, pero poco avanzan en corregir la inoperancia de la democracia colombiana para gestionar fines de interés colectivo mediante las políticas públicas. Ese es un argumento central de la insurgencia para justificar su desconocimiento de los procedimientos y la institucionalidad democráticas. Hay un problema de diseño y arreglo institucional de fondo que se tiene que resolver con relación a este aspecto. No puede haber reconfiguración si continúa un régimen político donde, como lo afirma el ex presidente Samper, las decisiones de interés público se discuten y toman en los clubes sociales más exclusivos de la capital.<sup>6</sup>

Cómo estructurar un arreglo institu-

---

6. “El responsable de la crisis del país es la clase dirigente” en *La Revista de El Espectador*, Septiembre 30, 2001, pág. 8-11.

cional democrático eficaz para gestionar fines colectivos mediante la políticas públicas, es un tópico cuyo análisis y desarrollo no tiene que estar condicionado a que haya negociadores oficiales y de los alzados en armas “atornillados” a una mesa de negociación. Hay otros tópicos importantes, entre ellos, cómo estructurar canales de participación ciudadana para que los procesos constitucionales que eventualmente se utilicen para adoptar una nueva institucionalidad estén cimentados sobre un compromiso amplio de “fidelidad constitucional”, para utilizar el término con el que el profesor Bejarano denominaba el sentido de compromiso que debe soportar el respeto ciudadano por el sistema institucional y legal de una comunidad política nacional. Otro es cómo diseñar mecanismos de representación democrática en las instituciones públicas de tal manera que no se vuelvan feudos personales al servicio de intereses privados. Otro más es cómo hacer efectivo el mecanismo del control político en el país, de modo que los servidores públicos con responsabilidad por resultados inaceptables de su gestión, reciban sanción efectivas. Y aún otro tiene que ver con el papel que deben jugar los medios de comunicación como orientadores y como vehículo de expresión del fenómeno de la opinión pública: ¿Qué papel deben jugar los medios de comunicación, no sólo en el proceso de paz, sino también en la reconfiguración de un nuevo arreglo institucional que permita integrarnos como comunidad política democrática?

El desarrollo de propuestas operacionales en torno a estos tópicos probablemente será de gran utilidad para alimentar la construcción de una *opción política* en el marco de unas negociaciones del gobierno con los alzados en armas, opción que eventualmente debe resultar tan atractiva como para que “la guerra estorbe las negociaciones” y se creen las condiciones propicias para descartar definitivamente la *opción violenta* para alcanzar objetivos políticos. Pero el desarrollo de esas propuestas no está condicionada a que simultáneamente haya “negociadores atorñillados a mesas”. Incluso hay tópicos como los criterios para localizar las fuerzas de los enfrentados en la eventualidad de un cese al fuego, en torno a las cuales se podrían diseñar alternativas sin que necesariamente haya una negociación formal en curso simultáneamente.

No cabe duda que hay asuntos para los cuales es indispensable disponer de una mesa de negociaciones atendida por representantes del gobierno y los alzados en armas, como por ejemplo para acordar el arreglo definitivo para pactar un cese al fuego y de hostilidades o las condiciones específicas de operación de mecanismos para asegurar las garantías de seguridad de los alzados en armas y los mecanismos de verificación del cumplimiento de los acuerdos de reforma política que eventualmente se pacten. Pero no hay que olvidar que para llegar a negociar estos asuntos de manera significativa es necesario haber avanzado también significativamente en el diseño operativo de una *opción política* para

solucionar, entre otros, los problema que se han enumerado con anterioridad.

### **8. ¿QUIÉNES HACEN PARTE DE LA SOLUCIÓN?**

Aparte de las carencias visibles en la construcción de una o varias opciones políticas como la esbozada aquí, hay otro obstáculo relacionado con el replanteamiento de los actores que están involucrados el ámbito del conflicto armado que se propone solucionar. El proceso del presidente Pastrana ha encontrado una dificultad insuperable en la condición de que para avanzar en la negociación política con la FARC el paramilitarismo debe ser eliminado.

La Comisión de Notables conformada para “proponer soluciones al paramilitarismo y el desescalamiento del conflicto” recientemente entregó a la mesa de negociación de la FARC con el gobierno Pastrana un documento con una propuesta condicionada para pactar una tregua bilateral entre los enfrentados y convocar una asamblea Constituyente o referendo popular. Pero visiblemente evade el problema de analizar y entender el fenómeno paramilitar suponiendo que “si son consecuentes con su reiterada afirmación de que su accionar ilícito es una respuesta a los grupos insurgentes... (si) se logra la tan anhelada paz, por la vía del entendimiento y la negociación política y por los mecanismos

como los que estamos recomendando, el fenómeno del paramilitarismo tendrá que necesariamente desaparecer en forma definitiva de nuestra patria”<sup>7</sup>.

Sin embargo, un número creciente de dirigentes políticos y analistas señalan que hay indicios para vincular los paramilitares a un proyecto empresarial mayor, dentro de cuyas finanzas juegan papel importante cientos si no miles de “nuevos narcotraficantes” que reemplazaron a los carteles de Medellín y Cali hacia mediados de la década de los 90, y quienes en su conjunto pueden manejar recursos y activos productivos de un orden de magnitud comparable a los que llegaron a manejar los carteles en su momento.

Dentro de este proyecto, el paramilitarismo representaría el brazo armado que garantiza el control territorial y la subordinación del gobierno local en zonas donde el “nuevo narcotráfico” ha concentrado la propiedad de la tierra. Con su apoyo en estas zonas se estaría consolidando un proceso de diversificación e integración vertical de la actividad económica bajo su control, siguiendo en el ámbito local y regional la dinámica propia del comportamiento de las “industrias líderes” que se observó durante la década de los 50 cuando los modernos oligopolios regionales familiares lograron la integración de un mercado nacional de bienes de consumo final, tal como lo describe Bert Helmsing en su libro *Firms, Farms and the State in*

7. “Recomendaciones de la Comisión de Personalidades a la Mesa de Diálogo y Negociación” en *La Revista de El Espectador* Septiembre 30, 2001 pág. 56.

*Colombia.* Muchas de estas regiones además coincidirían con la presencia de recursos estratégicos susceptibles de ser desarrollados competitivamente para su incorporación ventajosa a los mercados internacionales, dentro de un proyecto abiertamente coincidente con la tendencia globalizadora.

De ser así, hay que reconocer en el proyecto “empresarial paramilitar” a otro actor dentro de la negociación de una solución política para el conflicto armado colombiano, con intereses encontrados no sólo con las FARC que como se señaló anteriormente cada vez se identifica más ideológicamente con el movimiento de la antiglobalización sino también con el orden legal colombiano que tipifica parte importante de su patrimonio como producto de “enriquecimiento ilícito”. Por consiguiente, en la eventualidad de la convocatoria de una Asamblea Constituyente para institucionalizar los acuerdos que se deriven como parte de aquella *opción política* que conduzca a las partes al abandono del uso de la violencia para alcanzar sus objetivos políticos, es muy probable que un punto central de la agenda sea la definición de mecanismos jurídicos para la legalización de los patrimonios del proyecto “empresarial paramilitar”.

### **9. ¿UN MARGEN QUE SE RECORTA O SE AMPLÍA?**

Para sintetizar, el proceso de solución política del conflicto armado interno presenta el doble desafío de llegar a una arreglo

político e institucional que permita compatibilizar en el escenario colombiano una praxis en la cual haya campo para la expresión equilibrada de la contraposición de objetivos a favor y en contra de la globalización económica, por un lado, y por otro, hallar una fórmula para que los proyectos “insurgente militar” y “empresarial paramilitar” confluyan en la negociación del abandono de la violencia como medio privilegiado de expresión y ejercicio del poder político.

Ambos son desafíos importantes. Más aún en las condiciones presentes en que el escenario político internacional limita notablemente la autonomía y la amplitud del abanico de alternativas a considerar por los colombianos para encontrar una solución políticamente viable. Lo anterior no significa que el futuro inmediato se deba interpretar como una coyuntura de recato político, como quizás lo recomienda la táctica electoral prudente en el período de campaña presidencial. Dejar llegar la posesión del próximo mandatario colombiano sin avanzar sustancialmente en el diseño operacional de una o varias *opciones políticas* como alternativas al uso de la violencia para expresar y ejercer el poder político, puede conducir al recorte del margen para la solución política del conflicto armado que resta en la mente de congresistas y funcionarios del gobierno de Estados Unidos, atentos a los resultados del Plan Colombia y los avances del proceso de paz en los primeros meses de 2002.

Remitir a las campañas presidencia-

les la responsabilidad de liderar audazmente este proceso puede ser poco realista. La amplitud del margen que queda a los colombianos para la solución política del conflicto, quizás entonces, depende de que emerja un proceso de construcción de *opciones políticas* sustantivas, liderado por alguien más como lo insinúa el profesor Bejarano en su artículo “*El papel de la sociedad civil en el proceso de paz*” cuya dinámica irresistiblemente logre convocar a candidatos presidenciales y diversas facciones de alzados en armas para encontrar fórmulas que permitan abandonar la violencia como el instrumento político privilegiado en Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arquilla, J. y Ronfeldt D. (editores), 2001, *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, Santa Monica Calif: RAND.
- Bejarano, J., 1999, “El papel de la sociedad civil en el proceso de paz”, en F. Leal (editor), *Los Laberintos de la Guerra. Utopías e Incertidumbres sobre la Paz*, Bogotá, Tercer Mundo - Universidad de los Andes.
- Berman, M., 1991, “Brindis por la modernidad”, en Viviescas, F. y Giraldo, F. (compil.) *Colombia: Despertar de la Modernidad*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- Byman, D. L., Chalk, P., Hoffman, B., Rosenau, W., Brannan, D., 2001, *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*, RAND, Santa Monica.
- Helmsing A. H. J. (B.), 1986, *Firms, Farms and the State in Colombia*, Allen and Unwin, Boston.
- Hobsbawm E., 1976, *Bandidos*, Ariel, Barcelona.
- Lesser, I., Hoffman, B., Arquilla, J., Ronfeldt, D.F., Zanini, M., Jenkins B., 2001, *Countering the New Terrorism*, RAND, Santa Monica.
- Keegan, J., 1994, *A History of Warfare*, Vantage House, New York.
- Kenney, M., 2000, “La Capacidad de Aprendizaje de las Organizaciones Colombianas de Narcotráfico”, en *Análisis Político*, No. 41: (4) p. 40 –58.
- Nef, J., 1999, *Human Security and Mutual Vulnerability*, IDRC, Ottawa.
- Rabasa, A. y Chalk, P., 2001, *Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*, RAND, Santa Monica.
- The World Bank, 1999, *Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital*, World Bank Country Studies, Washington.
- Tokatlian, J., “Afganistán, Plan Colombia y Tiar”, en *El Tiempo* Septiembre 29, 2001, pág 1-19.
- Jaramillo, C., “¿Cuándo terminar la guerra?” en *Cambio* Agosto 13, 2001, pág. 42-45.
- “El Conflicto en Colombia es Político. Es por el Poder.” en *La Revista de El Espectador*, Septiembre. 16, 2001, pág. 8-11.
- “El Responsable de la Crisis del País es la Clase Dirigente” en *La Revista de El Espectador*, Septiembre 30, 2001, pág. 8-11.
- Giraldo, L., “La Paz Lejana” en *Lecturas Dominicales de El Tiempo*, Septiembre 2, 2001, pág. 2-3.
- “Recomendaciones de la Comisión de Personalidades a la Mesa de Diálogo y Negociación” en *La Revista de El Espectador*, Septiembre 30, 2001, pág. 53-56.