

Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 36

Abril 1999

Valor \$ 6.000.00

Las guerras de la paz



Ilustración: Mauricio Suárez Acosta



Ediciones Foro Nacional por Colombia

DOS
PUNTOS DE
VISTA CON
CANALES DE
DISCUSION
DURANTE
15 AÑOS



FORO QUINCE AÑOS

Fundación Foro Nacional por Colombia

Eduardo Vidal Díaz - Presidente-

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2822550 2838548 Fax 2861299

Foro Centro

Eduardo Vidal Díaz – Director

Santa Fe de Bogotá

Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 2835982 3340967 Telefax 2836045

Foro Costa Atlántica

Blas de Zubiría Mutis – Director

Barranquilla

Calle 41 No. 43-115 Piso 4o. Teléfonos 3405041 3403033

Foro Valle del Cauca

Esperanza González Rodríguez – Directora

Santiago de Cali

Diagonal 34 No. 6-35 Teléfonos 5141141 - 5581534

Ciret Foro

Aura Hernández Hernández – Directora

Ibagué

Calle 7 No. 4-44 Teléfonos 611441 – 610960



Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro Leongómez

Orlando Fals Borda

Ricardo García Duarte

Rocío Londoño Botero

Jorge Bernal Medina

Colaboradores Internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzer, Edison Nunez (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrio, Rossana Reguillo (México), Federico Amillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Londres), Juan Díaz A. (Francia), Alejandro Angulo (Roma), Candido Grybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez (España).

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Enrique Vera, Rocío Londoño, Eduardo Vidal Díaz, Diógenes Rosero, Esperanza González, Aura Hernández.

Gerente:

Adriana Patricia García L.

Ilustraciones:

Mauricio Suárez (Collage) y Futuro Moncada

Impresión:

Gente Nueva Editorial

Distribución y suscripciones:

Cra. 4A No. 27-62

Teléfonos: 283 8548 - 282 2550

Fax: 286 1299

Apartado Aéreo 10141

Santa Fe de Bogotá - Colombia

Licencia:

No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Tarifa Postal reducida: No. 662

ISSN: 0221-2559

Contenido

Editorial

- 2 En defensa del interés público

Las Guerras de la Paz

- 5 La guerra como oportunidad *Luis Alberto Restrepo*
- 14 ¿Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz? *Ricardo García*
- 24 Las agendas y la coyuntura de paz *Pedro Santana R.*
- 33 Agenda de paz del gobierno Pastrana
- 34 Agenda de paz de las FARC
- 35 Crisis, guerra y paz *Jaime Caycedo T.*
- 41 La situación jurídico-política del paramilitarismo, hoy *Iván Orozco Abad*
- 49 La mediación internacional: no todo es color de rosa *Socorro Ramírez V.*

Ideología y Sociedad

- 55 El sujeto democrático *Alain Touraine*
- 70 Virtudes públicas y opinión pública *Victoria Camps*

Ordenamiento Territorial

- 74 Guía práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia *Orlando Fals Borda*

Libros y Reseñas

- 93 *Padrinos y Mercaderes crimen organizado en Italia y Colombia*, de Ciro Krauthausen *Fernando Cubides*

En defensa del interés público

El reciente fallo de la Corte Constitucional sobre la emergencia económica puso nuevamente sobre la mesa el viejo debate entre lo público y lo privado y las difusas fronteras en un Estado, el colombiano, fuertemente clientelizado, corrupto y por añadidura colonizado por los grandes conglomerados financieros. El debate permea el conjunto del tejido organizativo no sólo del Estado sino de la sociedad civil. El contralor general de la República, Carlos Ossa Escobar, ha dicho que deberían haber unas fronteras mínimas entre los negocios privados y la vida pública. Esa tenue frontera que precisamente los privatizadores, improvisados de moralistas, no están dispuestos a reconocer: la frontera que señala la prevalencia del interés general sobre el particular y la delicadeza que deben tener los empleados públicos, quienes no deben utilizar sus cargos para, por ejemplo, vender propiedades del Estado y luego hacerse accionista de los particulares que compraron esos bienes al Estado. Bienes que, por lo general, son vendidos por debajo de los precios comerciales.

Ha de existir una frontera clara entre la política y los negocios, puesto que un coctel entre ambos resulta siempre en perjuicio de los intereses de los de abajo, de los ciudadanos. Un peso que se desfalca en negociados al erario público es un peso menos para educación y salud pública, en pocas palabras, para bienes y servicios de los pobres.

El fallo de la Corte Constitucional pone el acento precisamente en los contenidos materiales de las políticas públicas. Es evidente, así los banqueros crean tontos a todos los colombianos, que la emergencia económica buscaba socializar las pérdidas del sector financiero. El impuesto del dos por mil a las transacciones bancarias iba destinado en gran medida a subsidiar a los pobres banqueros que cobran tasas de interés superiores al 54% anual para créditos de consumo y cercanas al 50% para vivienda. Parte de la crisis actual, y en la cual comparten responsabilidades tanto el gobierno de Samper como el actual y la Junta Directiva del Banco de la República, ha sido originada, entre otros factores, por las elevadas tasas de interés, el agudo déficit de la balanza comercial (más de 3.000 millones de dólares por año) y la apertura indiscriminada que golpeó, dejando en la ruina, a cientos de miles de campesinos, pequeños y medianos industriales.



Hoy en día la crisis económica que se ha traducido en abierta recesión, aumento del déficit fiscal, desempleo, etc., pareciera no tener responsables. Y lo peor, los organismos encargados del control político, el Congreso de la República, los partidos políticos, no lo realizan. Por ello es muy positivo y altamente saludable, que aun por encima de las “doctas” opiniones y juicios de los presidentes de los gremios, la Corte Constitucional se haya opuesto a lo que quería el gobierno, que no era otra cosa que castigar el bolsillo de los pobres y sobre todo de la clase media para transferir cerca de dos billones de pesos a los bolsillos de los banqueros. Esta hubiera sido la mayor burla al contenido de equidad y de justicia social que proclama la Carta Constitucional de 1991.



Bien hizo la Corte al señalar que debería favorecerse ante todo a los deudores de vivienda, a los ahorradores del sector cooperativo y solidario quebrados en la crisis, y a la banca pública. Sobre esta última deberían hacerse expresas solicitudes desde la sociedad civil para que los organismos de control, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, extremen sus equipos de vigilancia para que los dineros públicos y de los ahorradores no vayan a alimentar las correas de transmisión del clientelismo y la corrupción.

La lucha contra la corrupción campante debería ser un imperativo nacional en el que confluyan muchas voluntades, pero sobre todo las de los demócratas, voluntad para defender el patrimonio público que viene siendo despilfarrado por arte y magia del clientelismo y el neoclientelismo. Basta ver los procesos en los que se pretende la descapitalización de empresas como la de la Empresa de Energía de Bogotá y a cuya cabeza se encuentra el propio alcalde Enrique Peñalosa Londoño, que pretende devolver, con el aval de la Superintendencia de Servicios Públicos y de Sociedades, cerca de 600 millones de dólares a consorcios extranjeros que compraron las acciones con la cédula, es decir, con un mínimo de recursos para obtener grandes ganancias a costa de los usuarios de los servicios públicos en Bogotá. Pero también se anuncia la descapitalización de las empresas recién capitalizadas de energía eléctrica en el Valle del Cauca, allí se habla de devolver cerca de 150 millones de dólares. Esto es lo que tenemos que cambiar y por ello es necesario actuar también en el frente de la transformación de la política, en la refundación de la política para que ella finalmente se ponga al servicio del interés público, del interés general.

Es necesario avanzar en los procesos de concientización política, en que adquiramos conciencia de la importancia que significa para el desarrollo de un país el contar con una clase política honesta, transparente y con ideas propias sobre los grandes problemas del país. Y de eso, poco tenemos, pero hay que trabajar para lograrlo. La cita es, pues, para avanzar en este examen, y el lugar será el municipio de Yumbo, los días 14, 15 y 16 de mayo del presente año, para asociar a los demócratas en la lucha por el rescate de la política.

Santa Fe de Bogotá, Marzo de 1999

Suburbia

CAPITAL

Periódico independiente
de noticias y cultura.



Una forma diferente
de ver a Bogotá

CARRERA 16 NO. 98-62 • TELÉFONOS: 6210745 - 6210746 • FAX: 6210743
CORREO ELECTRONICO: SUBURBIA@ANDINET.COM

Luis Alberto Restrepo
Profesor del IEPRI, Universidad Nacional

La guerra como oportunidad

Luis Alberto Restrepo

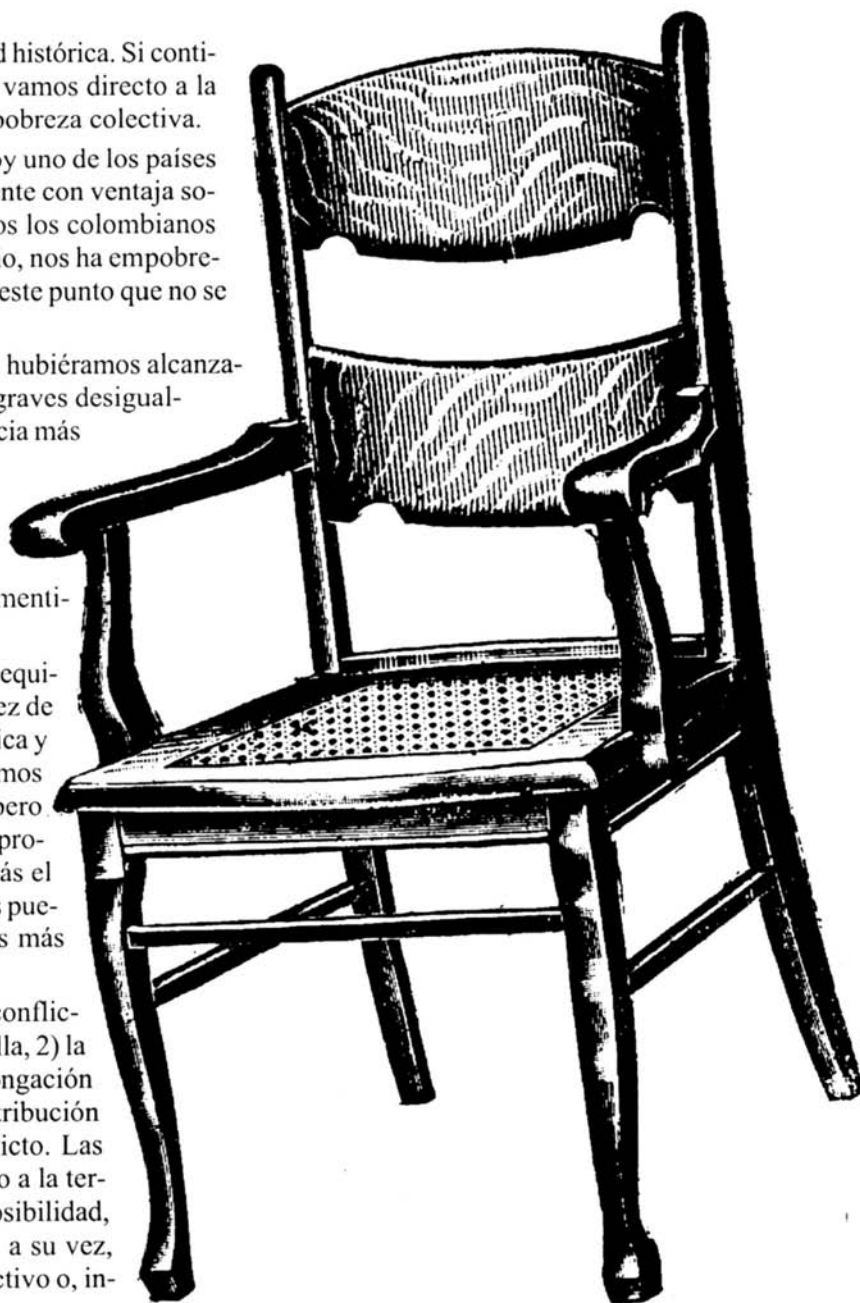
La guerra que padecemos es una calamidad histórica. Si continuamos en ella por mucho tiempo más vamos directo a la destrucción nacional y a una duradera pobreza colectiva.

Si no existiera la guerra, Colombia sería hoy uno de los países más prósperos de América Latina, probablemente con ventaja sobre Chile. El nivel y la calidad de vida de todos los colombianos sería sensiblemente mejor. La guerra, en cambio, nos ha empobrecido a todos, y sobre todo a los más pobres. En este punto que no se engañe la guerrilla.

Pero, al mismo tiempo, hay que decir que si hubiéramos alcanzado esa prosperidad imposible, persistirían las graves desigualdades sociales que atentan contra una convivencia más humana e impiden un desarrollo eficaz y sostenible del país. Sobre la base de las desigualdades históricas, Colombia está condenada a un recurrente conflicto destructivo y el subdesarrollo. En este punto tampoco puede decirse mentiras el establecimiento.

La guerra nos ofrece, pues, la posibilidad de equilibrar las cargas. Pero todo depende de la lucidez de los actores armados: la guerrilla, la fuerza pública y los paramilitares. Los escenarios que vislumbramos hasta ahora no nos dan pie para el optimismo, pero no desesperamos de que, en el camino, puedan producirse sorprendentes destellos de cordura. Quizás el hacer consciente los posibles escenarios futuros pueda contribuir a que todos adoptemos actitudes más razonables y constructivas.

¿Cuáles son las posibles salidas del actual conflicto? Son cuatro: 1) un triunfo militar de la guerrilla, 2) la victoria armada del establecimiento, 3) la prolongación de la guerra hasta nueva orden, y 4) una redistribución negociada del poder entre las partes en conflicto. Las dos primeras escenas nos conducen de la mano a la tercera y la cuarta, las más probables. La última posibilidad, que apunta a una paz negociada, puede tener, a su vez, dos resultados opuestos: destructivo o constructivo o, in-

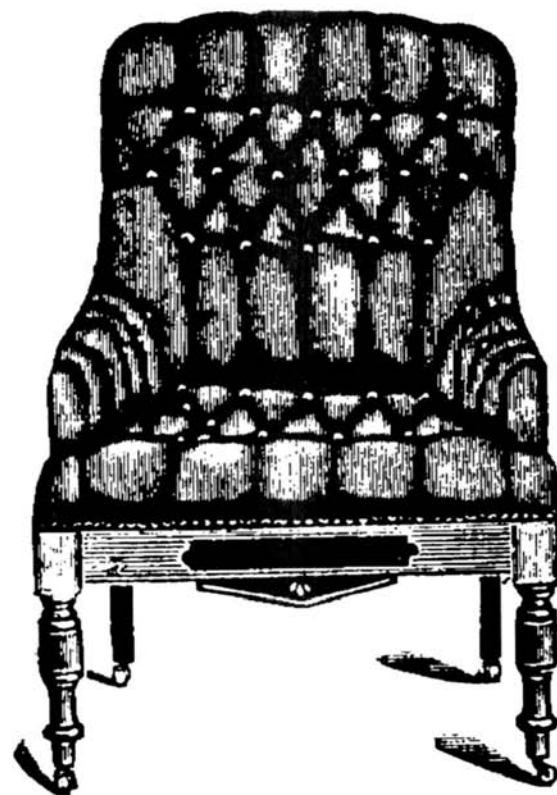


cluso, siendo positivo en sus comienzos, si se asienta sobre bases falsas, puede abonar nuevos estallidos de violencia. Tanta precaución en esta hora en la que casi todos querríamos alimentar la esperanza es un realismo obligado. Y más vale el realismo que la ciclotimia nacional entre la euforia y la depresión. Veamos cada uno de los escenarios.

1. El triunfo militar de la guerrilla

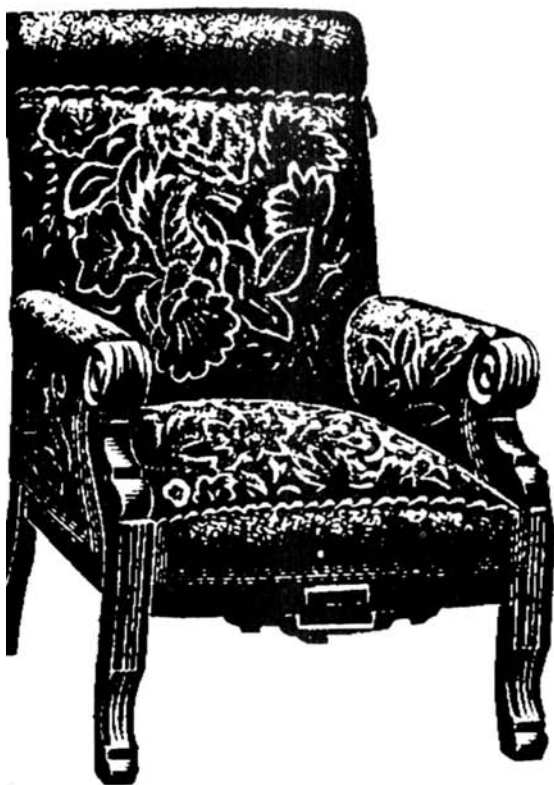
Hace un lustro esta hipótesis era simplemente impensable. Habría equivalido a ser considerado cómplice iluso de la guerrilla. Pero hace apenas unos meses el Pentágono advirtió que, de no producirse un cambio en las Fuerzas Militares colombianas, éstas serían derrotadas por la guerrilla en cinco años. Así lo repite un respetado columnista como Alfredo Rangel. Los severos golpes que ha venido recibiendo la fuerza pública sirven de fuerte argumento para esa tesis. Y a eso, nada menos, le apunta la guerrilla. Con toda claridad las FARC, pero, a más largo plazo, probablemente también el ELN.

Las FARC cuentan hoy con importantes recursos de poder. Hagamos un breve recuento de algunos de ellos. Su principal recurso es el tiempo. Para esa organización el tiempo no cuenta. Su sentido atemporal de la guerra se debe a la fuerte raigambre campesina de la organización y al espíritu que, desde el comienzo, le han inculcado sus líderes más connotados. Para el campesino colombiano el tiempo no corre porque carece de contenido, no trae cambio, novedad. Siempre le ha traído más de lo mismo: trabajo, lucha y pobreza. Así que perseverar en esta dura guerra por otros diez, veinte o treinta años no sería algo nuevo e insoportable. Es una nueva suerte impuesta por el destino. El rostro inmutable y hierático de Tirofijo, esculpido en piedra, refleja bien su sentido del tiempo, aquél que ha sabido infundirle a su organización. Sus posibles sucesores, como el Mono Jojoy, estarían igualmente dispuestos a continuar en el combate por tiempo indefinido, si fuere



necesario. Aquellos militantes de las FARC que provienen de la ciudad —y que han aumentado notablemente en la última década— han tenido que plegarse al ritmo campesino de la tropa y sus dirigentes históricos. Aun las milicias urbanas de la organización miden los días por ese reloj. Con tal de alcanzar su objetivo, el poder, no hay para las FARC ninguna prisa.

En este punto la organización insurgente le lleva una decisiva ventaja estratégica al establecimiento. La economía nacional se ve hoy obligada a correr al ritmo mundial. La prolongación del conflicto puede llevarla, en plazo no muy largo, a una bancarrota mucho más aguda que la actual. La política suele ser más lenta. En Colombia, mide la historia por períodos electorales de cuatro años, salpicados de pequeñas crisis y bizantinos debates cotidianos. La mayor parte de los políticos creen tener todavía todo el tiempo necesario para sus diarios enfrentamientos, sus pequeñas disputas burocráticas y sus mezquinas componendas. En eso se la pasan. Sin embargo, el tiempo corre en su contra, y tiende a acelerarse: si no responden a las expectativas de buena parte de los colombianos,



pueden verse expuestos al desplazamiento repentino. Así lo demuestra, por ejemplo, la simpatía que despierta la idea de una nueva revocatoria del mandato de los congresistas. En contraste con esta situación, a las FARC nada les apura. El tiempo sopla a su favor.

Otro aspecto fundamental que favorece a las FARC y parcialmente al ELN son los recursos económicos. La actual crisis fiscal le pone severos límites al gasto militar del establecimiento. El déficit no se remediará antes de un lustro y, entre tanto, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas se verá severamente limitado. Las FARC, en cambio, cuentan con una fuente de ingresos prácticamente inagotable: sin contar el dinero de bolsillo que les proporcionan los secuestros y la extorsión, los impuestos a la producción y comercialización de la droga les brindan un flujo continuo de grandes sumas de dinero. Sin en el impuesto a la droga, las FARC no serían hoy lo que son. Además, un buen monto de sus ganancias debe estar ya invertido y produciéndole ingresos adicionales.

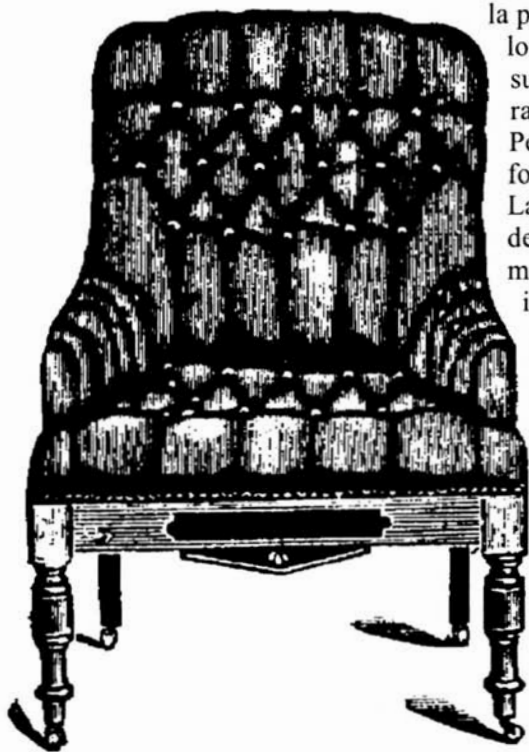
La abundancia de recursos financieros le permite a las FARC contar hoy con equipo y armamento mejores que los del Ejército nacional, al menos en lo que toca a comunicación y armas ligeras. Y las guerras recientemente concluidas en la región y en el mundo les ofrecen un mercado de armas abundante y variado. Asimismo, la droga les permite financiar su expansión cuantitativa.

No tienen, pues, razón quienes — como el general Tapias — arguyen que las FARC han llegado a su tope de crecimiento y que, para seguir creciendo, tendrían que involucrarse más directamente en la exportación y comercialización de la droga. Los recursos que les proporciona su regulación son ya enormes y pueden seguir creciendo. A diferencia de lo que le ocurre al Estado, estos recursos no tienen límite. Por el contrario, mientras mayor sea la crisis económica, el caos y la guerra en el país y en el resto mundo, mayor será la demanda por estimulantes y alucinógenos y más fácil será llevar adelante el negocio. Las FARC tiene con qué financiar su guerra. En esas condiciones, para esta organización el diálogo es un escenario político y publicitario para la continuación de la misma.

La situación del ELN es diferente. Se benefician de la crisis fiscal y militar del Estado. El secuestro, el “boleteo” y sobre todo los impuestos a las multinacionales del petróleo les han aportado también importantes recursos financieros, aunque no comparables a los de las FARC. Con ello, han podido financiar un número importante de combatientes igualmente bien equipados. Y han convertido a la organización en un temible aparato de guerra con una considerable capacidad destructiva y de presión sobre el establecimiento. Pero el ELN sí está llegando al tope de su crecimiento y su poder. Su futuro depende ahora mucho más de su habilidad política en la negociación que de los recursos económicos y la fuerza militar.

En efecto, el tiempo corre en contra de los elenos. Ellos mismos tienen un reloj más apresurado, no ajeno al espíritu de sus fundadores y dirigentes más destacados. Como se recuerda, a diferencia de las FARC, el ELN nació de un grupo de estudiantes uni-

La guerra nos ofrece, pues, la posibilidad de equilibrar las cargas. Pero todo depende de la lucidez de los actores armados: la guerrilla, la fuerza pública y los paramilitares. Los escenarios que vislumbramos hasta ahora no nos dan pie para el optimismo, pero no desesperamos de que, en el camino, puedan producirse sorpresivos destellos de cordura. Quizás el hacer consciente los posibles escenarios futuros pueda contribuir a que todos adoptemos actitudes más razonables y constructivas.



versitarios de Santander, contó con la presencia destacada de Camilo Torres y Domingo Laín, y, en su etapa actual, fue dirigido durante largos años por el cura Pérez. Todos ellos tenían una formación urbana y moderna. La prisa y la percepción heroica de su lucha, propia de clases medias urbanas, se expresa incluso en su lema: "Liberación o muerte". Nada qué ver con la guerra percibida como destino, al modo de las FARC. La idea de una lucha interminable repugna al espíritu del ELN.

Pero el tiempo corre en contra de los elenos por otras razones más concretas. Sus fuentes de recursos se están agotando. En claro contrapunto con las FARC, el ELN ha optado por no tener nada que ver con el narcotráfico.

Pero el secuestro y la extorsión no alcanzan a financiar una guerra prolongada. Y las multinacionales petroleras ya no están dispuestas a seguir cancelando las mismas sumas de antes. Primero, porque los precios internacionales del petróleo no les dan los mismos márgenes de ganancia; segundo, porque los gobiernos colombianos han frenado en parte la práctica de pagar dinero a los insurgentes; y, tercero, porque, ante las amenazas de la guerrilla y las dificultades del negocio las multinacionales se están yendo del país. Así, pues, a los elenos comienzan a escasearles los recursos, lo que frena también su desarrollo militar. No sin razón piden que los financie el establecimiento. A ello se suma que los paramilitares les han declarado la guerra y han comenzado a arrebatarles territorios estratégicos antes bajo su control, como la ciudad de Barrancabermeja. Las mismas FARC les están disputando a los elenos zonas que antes les eran exclusivas.

El ELN está, pues, en su punto más alto de beligerancia y quizás lo pueda mantener todavía por unos meses. Podría incluso conservar por largo tiempo su poder de perturbación. Pero los espera una lenta decadencia.

Por eso les interesa negociar ahora. Han escogido bien el momento. Pero no hay que engañarse: su aspiración sería conquistar en la negociación una gran autonomía territorial, política, administrativa y militar (de cantón suizo) en las regiones petroleras en donde tienen mayor presencia, consolidar allí su poder y su control para volver quizás más tarde, fortalecidos, a la lucha política o militar por el poder central.

A favor de un eventual triunfo de la insurgencia juegan, además, como ya lo enunciamos arriba, los graves problemas que hoy enfrenta el establecimiento en todos los frentes. La crisis de la economía nacional, el ajuste fiscal que golpeará a todo el mundo y el desempleo abierto en las ciudades que anda ya por el 17%, estimulan una fuerte agitación social. De hecho, estamos ahora en un prolongado paro de empleados oficiales cuyo final es aún incierto. A la difícil situación de la economía nacional se suma la actual incertidumbre de la economía mundial. La guerrilla tiene, pues, el plato servido. La supuesta carencia de planteamientos políticos que tanto se le endilga (¿y cuáles son los brillantes planteamientos y programas de los partidos colombianos?), la guerrilla tiene aquí —por si le hacían falta— nuevas y poderosas razones sociales.

Por otra parte, las instituciones políticas también enfrentan una profunda crisis. El descrédito nacional e internacional de la clase política —que no pudo ir más hondo durante el gobierno pasado— y el comportamiento de numerosos representantes suyos le quita legitimidad a las instituciones y se la endosa a sus enemigos.

Finalmente, —y esto es lo más grave en las actuales circunstancias— el Estado padece una grave crisis militar. Los problemas militares no se derivan solamente de la falta de recursos, sino de algo mucho más grave: la quiebra de la moral de combate. El deterioro de las instituciones políticas y el cinismo de muchos dirigentes ha mermado la moral de algunos altos mandos militares, así lo nieguen de plano. Tendrían que ser de otro metal distinto al humano. ¿A quién no afecta la crisis ética de la dirigencia política y del país? Seguramente algunos mandos militares participan también del deterioro ético de la clase dirigente. Algunos se han corrompi-

do y buena parte de ellos buscan, ante todo, su propio beneficio y bienestar. Morir por la patria es hoy para muchos una consigna romántica. En cuanto a la tropa la situación es dramática: el soldado regular es un muchacho sin mística, obligado a prestar servicio, mal tratado por muchos de sus superiores, mal preparado para el combate, mal equipado y que sólo espera terminar el servicio para recibir su tarjeta militar. Y los soldados profesionales no dejan de ser mercenarios a sueldo. Aunque en la guerrilla también se han producido fenómenos de mercenarización similares, el promedio de convicción, de ilusión juvenil o de simple resentimiento social es probablemente mucho más alto.

En fin, en apariencia al menos, a la insurgencia armada se le presenta la ocasión más propicia de su historia para la obtención de triunfo militar sobre el establecimiento, y en las actuales circunstancias podría contar con un amplio respaldo de la población afectada por la crisis. El desgaste de la dirigencia nacional contribuiría, además, al desconcierto, la confusión y la parálisis de la comunidad internacional. Por eso, el establecimiento se ha decidido por primera vez a jugársela toda a la paz. El gobierno va obligado a la mesa de negociaciones. Las FARC son conscientes de ello y buscan obtener todos los beneficios posibles de la coyuntura. Los contundentes golpes propinados el último año los han llenado de una arrogante euforia. Se sientan a la mesa de conversaciones buscando dar un paso adelante en la guerra con la mirada fija en una victoria militar. A no ser que el establecimiento estuviera dispuesto a concederles de antemano la victoria política ante el temor de la derrota militar.

2. El triunfo del establecimiento

A primera vista, pues, las organizaciones insurgentes tienen todo en sus manos. Pero las cosas podrían ser muy diferentes. La guerrilla podría estar, sin saberlo, frente a un muro infranqueable. Las razones que alimentan el segundo escenario son menores en número, pero no menos poderosas.

Ante todo, las FARC y el ELN deberían distinguir muy bien entre su capacidad de

chantaje sobre el establecimiento, derivada de su capacidad de daño, y su real posibilidad de obtener el triunfo militar sobre el mismo. El establecimiento está lejos de haber echado sus restos. Nunca antes, hasta el cuatrienio pasado, se había sentido realmente tocado por la guerra. Esa era cosa de otros: del gobierno y el Ejército. Fue el sacudimiento de toda la estantería la que obligó por fin a todos —cacaos, dirigentes gremiales, empresarios del común, militares, políticos, jerarcas, gentes del común— a interesarse por la suerte de la guerra. Y, por ahora, en una primera ronda, se la están jugando a la paz.

Pero si la paz fracasa, si la guerrilla pretende aprovechar los diálogos solamente para hacer propaganda política y reforzar su guerra, entonces el establecimiento económico, político y militar podría reaccionar lanzándose, por primera vez con todo, al combate. Podría imponer una economía de guerra, convocar a toda la reserva y dotar al Ejército de armamento y equipos modernos, así fuera dejando exhaustas sus arcas.

Esto sin contar el apoyo redoblado a los grupos paramilitares, que han venido creciendo al ritmo del conflicto. De hecho, como ya lo señalamos, los paramilitares han entrado a disputarle territorios al ELN y comienzan a incursionar en los santuarios de las FARC. Estos grupos parecen disponer de unos recursos quizás tan elásticos como los de las mismas FARC y, en parte al menos, por razones similares. Muchos tienen, además, lo que le falta hoy a la tropa: un motivo para luchar. No tanto la patria, sino sobre todo por la defensa y apropiación de tierras y bienes. La frustración de los actuales esfuerzos de paz le abriría, pues, el paso a la expansión del paramilitarismo y la generalización de la guerra civil.

Hay otro factor aún más importante que incidiría decisivamente en la suerte de la guerra: los Estados Unidos. En Washington el



conflicto interno colombiano ha pasado al primer plano de atención. Si la paz fracasa, una parte importante de la guerra pasará, indirectamente, a manos norteamericanas. A poderosos círculos de Washington les preocupan los nexos de las FARC con la droga, los hacen pensar las posibles repercusiones de un eventual triunfo de la insurgencia sobre el canal de Panamá y sobre el petróleo de Venezuela, su principal abastecedor de crudo, y estarían dispuestos a prevenir una desestabilización regional con repercusiones sobre México, Centroamérica y el mundo andino.

Como es sabido, la administración Clinton y algunos senadores demócratas han mantenido hasta ahora una beneficiosa diferencia entre la implicación indirecta de las FARC con la droga y su presunta condición de cartel del narcotráfico. En cambio, para algunos republicanos más duros y para el Pentágono —convencidos por algunos generales colombianos a todo lo largo del anterior cuatrienio— la distinción no tiene lugar. Las FARC son un cartel. Estos sectores han venido solicitando de tiempo atrás un mayor apoyo de su país a la lucha contra la droga y, a la vez, un compromiso directo de los militares colombianos en la lucha contra el narcotráfico. Esos mismos sectores expresaron recientemente su desconfianza ante el despeje militar concedido a las FARC y dieron un compás de espera de tres meses para observar sus resultados, sobre todo sobre los cultivos y la comercialización de la droga.

Por otra parte, las FARC no podrían enfrentar una nueva fase más intensa de la guerra sin incrementar sensiblemente sus ingresos, a través, sobre todo, de una vinculación aún más amplia al negocio de la droga, lo que suscitaría una fuerte reacción de los halcones norteamericanos. Si se tiene en cuenta que el gobierno de Clinton y el Partido demócrata se encuentran cada vez más debilitados, se puede suponer con entero fundamento que los sectores duros tendrán en los próximos años la voz cantante en la definición de la actitud de los Estados Unidos ante el conflicto colombiano.

Desde luego, no se trata de que los Estados Unidos vayan intervenir directamente

en Colombia. Más de un colombiano de la élite lo desearía ardientemente. Pero los norteamericanos no están dispuestos a arriesgar la vida de un solo hombre en el combate directo en nuestro país, cuyo conflicto es, desde su perspectiva, de importancia menor. Pero si pueden poner a la disposición del Ejército colombiano su asesoría militar y todo un arsenal de equipo y armamentos de última generación, que desean probar en una arena secundaria. Pueden incluso, si llegare a ser necesario, concitar y coordinar la colaboración de otros ejércitos latinoamericanos que podrían sentirse amenazados por la evolución del conflicto colombiano.

En todo caso, es bueno recordarle a la guerrilla que la Unión Soviética se derrumbó hace ya diez años y que una nueva revolución marxista en Occidente llega fuera de tiempo. Occidente no está ya dispuesto a tolerar la toma del poder por una guerrilla marxista en Colombia ni en ningún otro país de América Latina. En las fases decisivas de la guerra o ante un supuesto triunfo, las FARC se encontrarían completamente aisladas, cuando no cercadas.

A pesar, pues, de las numerosas ventajas estratégicas de las que disponen las FARC actualmente, no es pensable su triunfo militar. Lo malo es que su actual euforia se basa en hechos, mientras que el realismo debería derivarse de la consideración de situaciones futuras, aunque inminentes y no menos ciertas que los hechos. Teniendo en cuenta este segundo escenario, si las FARC mantienen su actual aspiración a la toma del poder, lo que podemos esperar es más bien una prolongación indefinida del conflicto, con las consabidas repercusiones de mayor sufrimiento, inseguridad y pobreza para la mayor parte de los colombianos, sobre todo para los que ya sufren la pobreza.

3. La prolongación indefinida del conflicto

Ante la actual debilidad del establecimiento y la imposibilidad de que las FARC lleguen al poder, el primer escenario realmente probable que tiene la guerra en Co-

Las FARC cuentan hoy con importantes recursos de poder. Hagamos un breve recuento de algunos de ellos. Su principal recurso es el tiempo. Para esa organización el tiempo no cuenta. Su sentido atemporal de la guerra se debe a la fuerte raigambre campesina de la organización y al espíritu que, desde el comienzo, le han inculcado sus líderes más connotados. Para el campesino colombiano el tiempo no corre porque carece de contenido, no trae cambio, novedad. Siempre le ha traído más de lo mismo: trabajo, lucha y pobreza. Así que perseverar en esta dura guerra por otros diez, veinte o treinta años no sería algo nuevo e insoportable.

lombia es su prolongación indefinida. El apoyo norteamericano no bastaría para ponerle fin (ni lo pretendería) pero sí para reducirlo a dimensiones tolerables para Washington. Porque el interés de los Estados Unidos no es resolverle a Colombia su problema interno (ya lo han dicho muchas veces), sino reducir los cultivos y el procesamiento de droga, prevenir una toma del poder y una escalada del conflicto que ponga en peligro la estabilidad regional.

Así, podríamos tener de nuevo a unas FARC confinadas a sus santuarios de la Macarena y el Yará, con una notable capacidad de perturbación y daño, pero confinadas a un virtual exilio político y militar. El país, entre tanto, se vería cada vez más empobrecido y convertido en campo libre para toda suerte de contradictorias presiones e intervenciones extranjeras. La presunta revolución conduciría, así, derechamente, a la sumisión nacional. La euforia de las FARC podría darle paso a una realidad brutal.

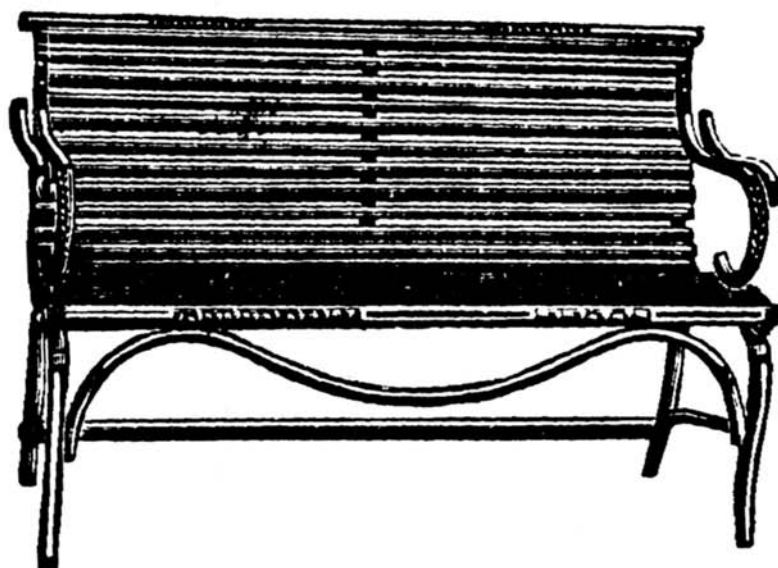
4. Una redistribución negociada del poder

El cuarto escenario —actualmente menos probable que el anterior, pero no por ello imposible— es la negociación exitosa del conflicto armado. Si las guerrillas, y en particular las FARC, toman en cuenta las

amenazas anteriores, podría ser que entraran en razón. Desde luego, haría falta que la razón iluminara también al establecimiento. En ese caso, la negociación del conflicto armado colombiano podría ser una oportunidad histórica para una redistribución más equilibrada del poder.

Recientes acuerdos de paz con otras organizaciones armadas han conducido a una modesta redistribución de poder político, sobre todo con los dirigentes de las mismas agrupaciones. Con las FARC, y en menor medida con el ELN, no podrá ser así. Haría que pensar en una amplia redistribución de los tres ejes del poder: político, militar y económico, ya no sólo con los dirigentes de esas organizaciones sino también, en general, con los colombianos más pobres. Este es un reto descomunal. Si el país lo afronta con claridad y lo resuelve con sensatez habría dado un gigantesco paso adelante en su desarrollo.

La distribución del poder político tendría que ser inmediata, una vez se ratificaran los acuerdos. Comprendería el acceso de los dirigentes guerrilleros al poder político regional pero también al nacional, al que aspiran. En esto no hay que engañarse. Fuera de todas las reformas que contribuyan a una más amplia participación democrática de la población, sería necesario otorgar medidas de favorabilidad política a los dirigentes guerrilleros por un plazo de tiempo determinado, suficiente pero tampoco excesivo. Por-



que no se les puede regalar una representatividad política mayor que la que logren conquistar en un plazo razonable de abierta participación y debate público. No se trata, en este terreno, de establecer un Frente Nacional como ha sido la tradición entre liberales y conservadores durante casi dos siglos. Esa tradición se acabó porque ahora se trata de una oposición de clases, no de partidos pluriclasistas. Nos enfrentamos a algo completamente nuevo: la construcción del juego de oposiciones políticas reales, sin que conduzca de nuevo a la violencia. Tarea difícil que tiene que ver con la médula de la cultura política nacional que no ha sabido nunca tolerar las oposiciones. Requerirá de sus dirigentes mucha sabiduría.

Así mismo, tendría que haber una redistribución inmediata del poder militar y de las fuerzas de seguridad, que garanticen, en primer lugar, la seguridad de los mismos ex guerrilleros pero, además, que satisfagan su concepción del poder, muy ligado a la fuerza militar. Lo único que podría ahorrar esa nueva repartición sería la presencia en el país de una fuerza extranjera dotada de poder disuasivo suficiente, dispuesta a asumir el compromiso real de velar por la seguridad de los ex dirigentes y militantes guerrilleros mientras se aclimata una cultura de respeto a la oposición. Esta sería la mejor solución pero, como es claro, es casi impensable, ya que ningún Estado u organización extranjera estaría dispuesto a enfrentar semejante compromiso tan complejo, prolongado y costoso. Fuera de que las guerrillas — las FARC — tampoco estarían fácilmente dispuestas a abandonar el poder militar adquirido. Así lo han repetido ya.

¿Cómo lograr una solución adecuada en este campo minado? Hay muchos riesgos. En primer lugar, si las FARC creen en la posibilidad de una victoria militar sobre el establecimiento, como es el caso, el precio que querrían imponerle a un acuerdo no sería, probablemente, el de su participación parcial, mayor o menor, en la fuerza militar, sino el de su completa sustitución. Esta aspiración desmesurada se deriva de la actual euforia cuyos motivos expusimos antes. Pero carece de todo realismo, como también lo señalamos. Las FARC deberían ser cons-

cientes en la negociación de que no han derrotado a la fuerza pública y que, teniendo en cuenta lo que dijimos antes, no la derrotarán, aunque posean todavía un gran poder de perturbación del establecimiento. Por eso, lo que corresponde a la realidad es que puedan participar en los organismos de seguridad en una medida tal que puedan neutralizar cualquier intento de utilizar la fuerza pública u otras fuerzas similares en contra de sus integrantes. Pero no que puedan tener el control militar del país.

Las fórmulas de participación de la guerrilla en el poder policivo y militar deberán ser estudiadas por los insurgentes y los expertos del establecimiento. Y habrá que evitar a toda costa la balcanización de la fuerza pública que consistiría en la división de ésta por una de dos vías: dividiendo la fuerza armada por territorios, de tal manera que cada región quedara sometida a un bando, o dividiéndola por organismos o fuerzas, de tal manera que unos controlaran unos aparatos y otros. Se parcelaría así la fuerza del Estado, llevando la guerra a su propia casa. Más bien debe haber una fusión entre los bandos enfrentados en donde cada uno pueda controlar al otro sin que le sea posible crear su propia facción clandestina. Es un reto complejo del que dependería buena parte de la paz futura.

Finalmente, habrá que enfrentar la redistribución del poder económico. Este es, con la democratización de la política, el objetivo fundamental de la guerra y la negociación. El aparato militar y policivo no es más que un medio que debe garantizar el nuevo equilibrio alcanzado e institucionalmente sancionado. A diferencia de los dos asuntos anteriores, éste no tiene solución inmediata ni de corto plazo. Hay, sí, medidas que deben ser acordadas y puestas en marcha en un plazo breve, como es la de una redistribución y adecuación importante de tierras rurales.

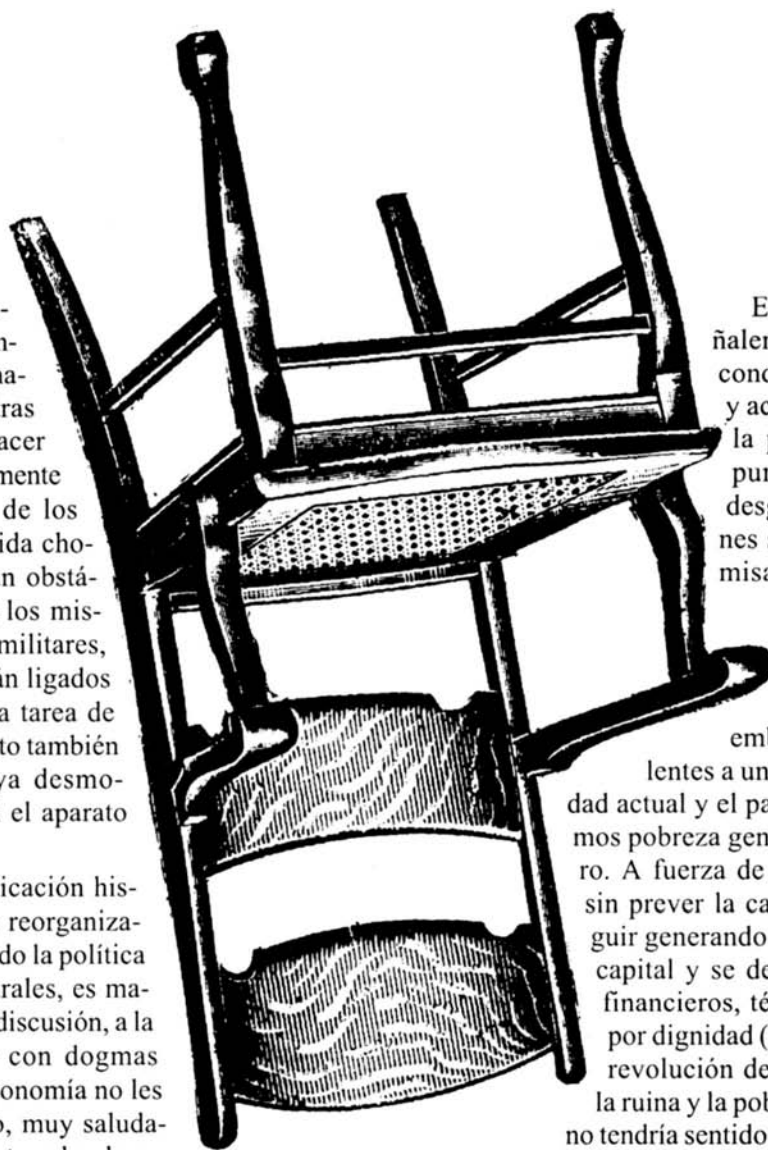
La redistribución de tierras agrarias es una reivindicación histórica de las FARC que corresponde a la composición de su propia militancia campesina y de antiguos colonos. Permitiría reubicar a una parte de su gente y, además, derribaría uno de los más fuertes obstáculos al desarrollo del país: el latifundio improductivo pero políticamente poderoso.

Ante todo, las FARC y el ELN deberían distinguir muy bien entre su capacidad de chantaje sobre el establecimiento, derivada de su capacidad de daño, y su real posibilidad de obtener el triunfo militar sobre el mismo. El establecimiento está lejos de haber echado sus restos. Nunca antes, hasta el cuatrienio pasado, se había sentido realmente tocado por la guerra. Esa era cosa de otros: del gobierno y el Ejército. Fue el sacudimiento de toda la estantería la que obligó por fin a todos —cacaos, dirigentes gremiales, empresarios del común, militares, políticos, jerarcas, gentes del común— a interesarse por la suerte de la guerra. Y, por ahora, en una primera ronda, se la están jugando a la paz.

En torno a ella podría haber, pues, un amplio consenso. Para llevarla a cabo habría que pensar, entre otras cosas, en la manera de hacer realista y expedita (simplemente viable) la expropiación de los narcotraficantes. La medida chocará, sin embargo, con un obstáculo grande: el poder de los mismos narcos y de los paramilitares, muchos de los cuales están ligados a aquéllos. Esta sería una tarea de todo el Estado y por lo tanto también de los ex guerrilleros ya desmovilizados e integrados en el aparato político y militar.

Fuera de esta reivindicación histórica, todo el resto de la reorganización económica, incluyendo la política frente a los recursos naturales, es materia opinable y objeto de discusión, a la que no se puede entrar con dogmas predefinidos porque la economía no les obedece. Es, por ejemplo, muy saludable un debate serio y abierto sobre la política petrolera, pero las armas no pueden ser el argumento decisivo para imponer un punto de vista a este propósito. El poder armado no acrecienta el peso de las razones.

A los colombianos nos encantan los dogmas, las doctrinas integrales, los grandes debates ideológicos. Habría que evitar, en este campo, que el debate se centrara en torno a términos vacíos pero altamente ideologizados, como la discusión sobre los "modelos" globales de desarrollo: neoliberalismo contra socialismo o social democracia. Los tres términos son vacíos si no se discuten políticas concretas, prioridades nacionales de mediano y largo plazo y controles institucionales para que esas políticas sean coherentemente aplicadas.



En fin, y para terminar, señalemos brevemente bajo qué condiciones las negociaciones y acuerdos podrían garantizar la paz, y no convertirse en punto de partida de nuevas desgracias. Si las negociaciones se adelantan sobre la premisa de la actual arrogancia guerrillera y de sus aspiraciones maximalistas a la toma del poder por la vía política, podrían desembocar en acuerdos equiva-

lentes a una capitulación de la sociedad actual y el país iría a la ruina. Tendríamos pobreza generalizada y atraso duradero. A fuerza de redistribuir lo que existe sin prever la capacidad del país para seguir generando riqueza, se ahuyentaría el capital y se dejaría al país sin recursos financieros, técnicos y humanos. Cuba, por dignidad (o por orgullo), defiende su revolución de otros tiempos a costa de la ruina y la pobreza de la población. Pero no tendría sentido iniciar hoy una revolución para entronizar y generalizar la pobreza. En este tema, Castro ha reiterado con mayor autoridad que nadie que ese tipo de revoluciones ya no son posibles.

Si, por el contrario, es el mismo establecimiento el que asume una postura arrogante o falsa, creyendo que puede empeñar de nuevo la palabra sin voluntad real de cumplirla como lo ha hecho tantas veces a lo largo de la historia, entonces los acuerdos serán el comienzo de nuevas confrontaciones. Ahora, por primera vez en 150 años de vida independiente, la cosa es en serio. Se impone una distribución más equilibrada de todas las estructuras de poder. Si esto se lograra, Colombia habría hecho de la guerra una oportunidad. La oportunidad de crear un país mejor integrado, más dinámico y creativo. Un país viable.

Ricardo García Duarte
Politólogo y Abogado, Profesor Universitario
Director de *Coyuntura Política*

Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz

Ricardo García Duarte

Hay una recurrencia en Colombia de sucesos que regresan sin dar paso a un nuevo estado de cosas. No hay transformaciones, solo repeticiones; como si se tratara de una sociedad en constante inacabamiento; siempre en obra negra; surcada por procesos que antes de su desenlace se truncan. Sin resolverse, apenas se descomponen, con lo cual se condenan a reaparecer, repitiéndose sin aparente fin.

Es lo que sucede con las reformas políticas o con las reformas de orden legal. Pasa igual con las violencias o con las que representan la cara opuesta de esa misma moneda; esto es, las negociaciones de paz. Tanto como se pueden enumerar las "guerras", así mismo se pueden enunciar los pactos de paz, las negociaciones y los acuerdos. Del mismo modo como las violencias han sido reemplazadas por los pactos y las negociaciones, aquellos y estas han dado paso finalmente a nuevos procesos de violencia.

Como la "paz" no es de orden transformador, apenas se configura como el hito que separa los diferentes ciclos de violencia. Esta última pasa a ser la violencia de un antes, de un ahora y de un después; por donde el sentido tradicional del tiempo se refunde en un solo presente negativo, el de violencias, que se traga las otras diferenciaciones temporales que cabría distinguir en la historia mo-



derna del país. En medio de esa especie de intemporalidad negativa que es la violencia en Colombia ha tenido lugar un nuevo intento de establecer diálogos y negociaciones.

Ya era hora, por lo demás. El período de conflicto, sin conversaciones, amenazaba con prolongarse más de la cuenta: seis o siete 7 años.

Negociación y conflicto por ciclos

Las primeras negociaciones con las guerrillas de izquierda las abrió el gobierno de Belisario Betancur, después de unos seis años de operaciones abiertas del M-19. Los acuerdos y las conversaciones del mismo gobierno con el EPL, también tuvieron lugar después de un período similar en el que este grupo pasó por la construcción de un nuevo liderazgo y en el que ganó mayor capacidad de combate.

El rompimiento posterior abrió un lapso de confrontación abierta por los siguientes 4 a 6 años, hasta cuando en la parte final del gobierno de Virgilio Barco y el comienzo del de César Gaviria se sellaron los acuerdos definitivos, primero con el M-19 y luego con el EPL.

Entre tanto, hicieron falta fuertes despliegues de confrontación militar por parte de cada uno de esos grupos, lo mismo que el agotamiento posterior de tal dinámica.

Con las FARC, también hubo un pacto de tregua, el cual se deterioró completamente al final del propio gobierno de Belisario Betancur. El paso subsiguiente fue la confrontación abierta, durante un período que solo se interrumpió para dar lugar a una situación mixta de confrontación con negociación, cuando se iniciaron las fracasadas conversaciones en Caracas y Tlaxcala, instalado ya el gobierno de César Gaviria.

Por su parte, el ELN únicamente ahora ha mostrado disponibilidad para el diálogo, en contradicción por lo demás con los comentaristas de prensa que suponían después de la muerte de Manuel Pérez, que la dirección de este grupo quedaba en manos de la facción más recalcitrante.

Desde 1982 se ha configurado un proceso general que se inscribe en una dinámica de ciclos. Hay primero un período de confrontación abierta que puede durar entre 5 y 8 años. En dicho período la guerrilla respectiva hace demostraciones especiales de fuerza, cuya eventual eficacia perturbadora provoca la apertura de espacios de negociación.

Estos ritmos de conflicto y negociación condicionados además por los cambios de gobierno no parecen dictados sólo por las urgencias de la "clase dirigente" o por su ingenuidad, como lo pretenden los observadores que se acogen a un tópico de la "derecha" que solo ve candor e impreparación en el "*establecimiento*" y coherencia y seriedad en las guerrillas. Algunos con imaginación sibilina han querido descubrir en la paciencia campesina el manejo de larga duración que las guerrillas, particularmente las FARC, darían a los cambios de ritmos entre conflicto y negociación.

En realidad, también las guerrillas, y más las FARC que ninguna otra, han acompasado su línea de negociación con los cambios de gobierno. Hasta hubo un tiempo en el que decretaban "treguas" unilaterales, precisamente, cuando se avecinaban las elecciones. Claro: eran otros tiempos, otra era la correlación de fuerzas. Pero también recientemente, las FARC hicieron un publicitado encuentro en vísperas electorales con Víctor G. Ricardo, asesor de Andrés Pastrana candidato presidencial que resultó ganador al que por otra parte le brindaron su apoyo en una intención casi olvidada pero plausible de intervenir sobre la coyuntura política. Luego se reunieron con el candidato electo, a fin de tener oportunidad para que ambas partes se retribuyeran los favores; pero también para concertar la apertura de un nuevo espacio de diálogo aprovechando la instalación del nuevo gobierno.

Lo cierto de todo ello es que estos gestos no hacen más que confirmar la configuración de ciclos en materia de negociación, mediados desde luego por el advenimiento de nuevos gobiernos y por el nivel en la correlación de fuerzas.

El efecto mediador que cumple esta última en la apertura de espacios de negocia-

ción tiene que ver con las ofensivas y el despliegue militar que logran los grupos guerrilleros durante el período de confrontación abierta. Es como si cada ciclo de diálogo se propusiera dar cuenta de la capacidad perturbadora alcanzada por dichas ofensivas.

En estos casos, dos posibilidades parecen visualizarse: en una de ellas, la ofensiva del grupo de armas, que por cierto implica una tensión especial de energías, una inversión en lo que se refiere al compromiso militar y a las expectativas, termina agotándose en sí misma, sin ningún resultado efectivo. El resultado estéril en el terreno militar se combina con cierta sensación de derrota política y de pérdida de sentido en la continuación de la acción armada. Con tanta mayor razón si el grupo ya ha pasado por la pedagogía que le ha deparado un proceso de negociaciones y de contacto con los actores principales de la escena política. Este contacto con la “política” establecida le indicará un horizonte para la salida al propio callejón de su lucha.

En mi opinión una situación muy parecida a ésta la atravesaron el M- 19 y el EPL antes de que negociaran su reinsertión a la vida civil. Los procesos de paz en El Salvador y en Guatemala, en los que las guerrillas habían alcanzado por lo demás niveles de fuerza proporcionalmente mayores, también permiten conclusiones parecidas.

Entre los grupos activos en Colombia, es el ELN el que podría acercarse más al esquema que ofrece esa primera posibilidad. Sus acciones militares, después del crecimiento material que experimentó por una década, no se traducen en nuevos avances y más bien parecen agotarse en el mismo círculo vicioso de voladuras de oleducto, retenciones de funcionarios locales y enfrentamientos con los paramilitares. En realidad, ciertas taras estructurales de su “proyecto” aunadas a un discurso que se oscureció en vez de aclararse con el tiempo, exponiendo a la luz sólo sus aristas “fundamentalistas”, han impuesto límites muy fuertes para su desarrollo y para su implantación.

Dichas limitaciones implican la posibilidad de que a falta de expectativas y de avan-

ces como proyecto militar termine metiéndose en el aro de unas negociaciones.

Esas mismas “taras”, esa misma oscuridad discursiva y táctica pueden, sin embargo, comunicar inestabilidad a un proceso de negociaciones en el que se comprometa dicha guerrilla.

El comienzo de una nueva negociación entre el Gobierno y el ELN aparece obstruido por una elevada desconfianza mutua, que se evidencia en el hecho de que el primero no acepte la exigencia de un “despeje” también para esta guerrilla. Además, la falta de resultados iniciales en el despeje de las FARC ha repercutido negativa e indirectamente en el allanamiento de las condiciones para un proceso de diálogo con el ELN.

Unas señales más explícitas de este grupo en el sentido de su voluntad de paz podrían desatar el nudo de este impase, a fin de que el Gobierno perciba la probabilidad de compromiso político por parte del ELN, para proceder de este modo al despeje que facilitaría la realización de la Convención Nacional propuesta por el grupo guerrillero.

Lo previsible, en todo caso, es que este evento y los diálogos se realicen en un futuro cercano. De no terminar estos en un acuerdo, se traducirán seguramente en rupturas y nuevos enfrentamientos armados, los cuales inevitablemente conducirán a nuevos diálogos, con la casi seguridad de que se tendrá un acuerdo definitivo con este grupo en un plazo de unos tres a cinco años. Tal es el horizonte que se ofrece en la paz con este grupo.

Una Guerrilla en alza

La otra posibilidad que hoy ofrece el ciclo de negociaciones en Colombia es el que representa un diálogo con las FARC. Es el caso en el cual la confrontación militar no queda sellada por un fracaso de la ofensiva guerrillera.

Al contrario, aquí se trata de un caso en el cual la guerrilla pasó en el lapso de 6 años del repliegue a que la obligó inicialmente la ofensiva del Ejército a una contra – ofensiva basada en despliegues de fuerza muy

focalizados pero contundentes y repetidos contra guarniciones oficiales, de las que ha tomado más de trescientos rehenes, suma considerable en el conflicto de cualquier país. Además, puso en juego el valor que le representa su implantación en amplias zonas del sur – oriente colombiano.

Las FARC han experimentado un crecimiento en su potencial militar. Dicho crecimiento se manifiesta: a) en la conformación de una *retaguardia* segura, en la cual pueden mantener durante largos meses a un número importante de prisioneros; b) en la creación de agrupamientos grandes de unidades militares, auténticos cuasi-batallones como lo dejaron ver con sus 1500 o 2000 hombres en San Vicente del Cagúan, dotados además de gran movilidad; y c) en la capacidad de realizar asaltos a cuarteles mediante la unión de sus efectivos militares.

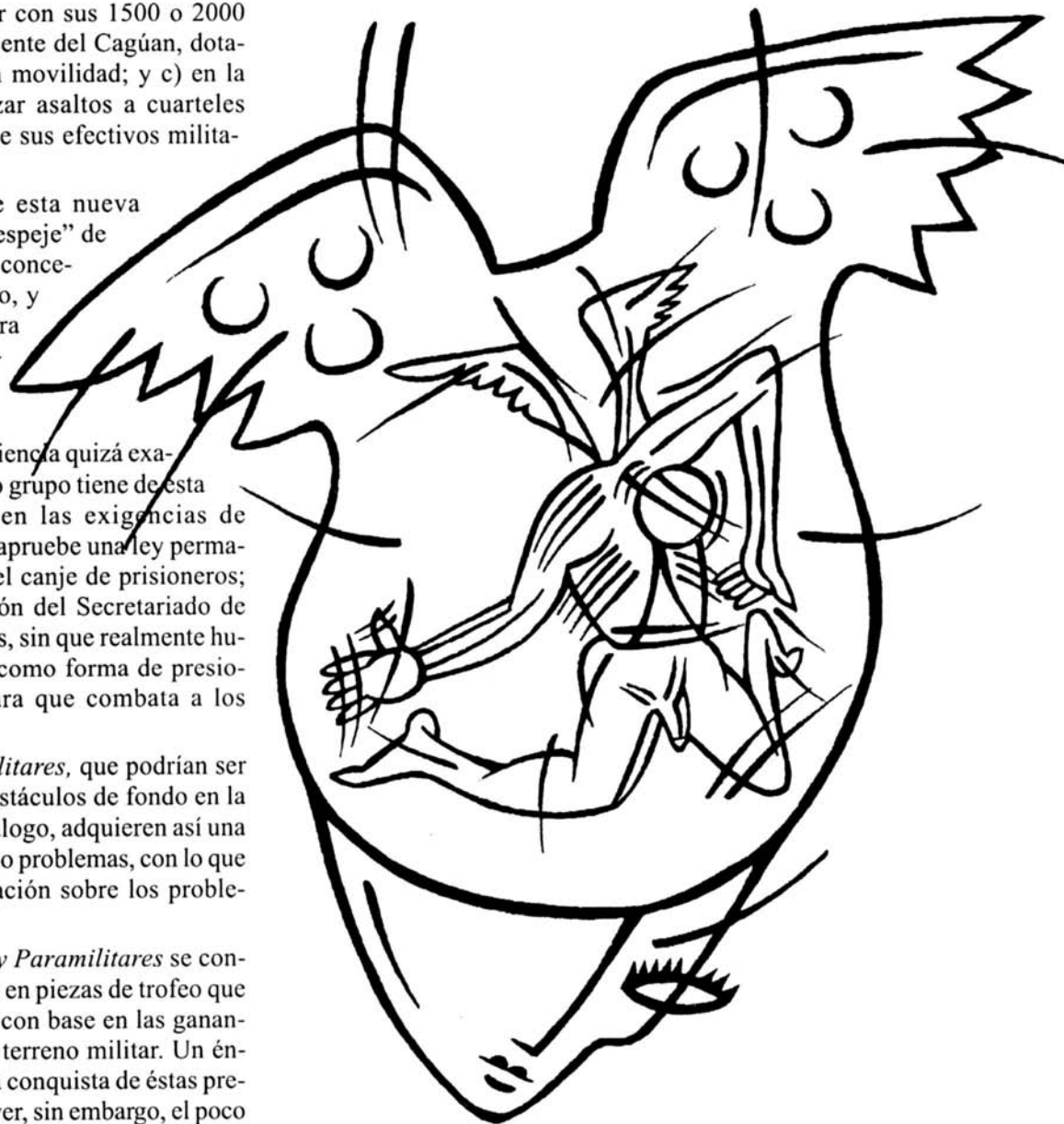
El resultado de esta nueva fuerza ha sido el “despeje” de un amplio territorio concedido por el Gobierno, y de cuya necesidad era consciente el conjunto de las élites políticas.

Además, la conciencia quizá exagerada, que el propio grupo tiene de esta fuerza se traduce en las exigencias de Tirofijo para que se apruebe una ley permanente que *autorice* el canje de prisioneros; y en la determinación del Secretariado de congelar los diálogos, sin que realmente hubieran comenzado, como forma de presionar al Gobierno para que combata a los Paramilitares.

Canje y Paramilitares, que podrían ser incidentales y no obstáculos de fondo en la realización de un diálogo, adquieren así una gran autonomía como problemas, con lo que se aplaza la negociación sobre los problemas de la agenda.

Despeje, Canje y Paramilitares se convierten de este modo en piezas de trofeo que las FARC reclaman con base en las ganancias obtenidas en el terreno militar. Un énfasis exagerado en la conquista de éstas precondiciones dejaría ver, sin embargo, el poco

interés que tienen por abordar la negociación de fondo propiamente dicha; lo cual tiene por otra parte una contrapartida *negativa* de parte del Gobierno; a saber, su margen estrecho de maniobra, tanto para el canje permanente como para el “desmonte” de los *paras*. Si al poco interés de las FARC por una negociación de fondo, le agregamos las limitaciones *objetivas y subjetivas* de las élites políticas y económicas para emprender concesiones y reformas estructurales, las negociaciones quedan reducidas a un juego muy estrecho y circunstancial. Lo cual, con todo, no significa que la alternativa sea la



“política” de paz, de efectos desastrosos, desarrollada por los gobiernos precedentes; la misma que, por no querer hacer concesiones para el diálogo sin ser tampoco eficaces en la guerra, permitió el crecimiento de la guerrilla.

Por cierto, el incremento del poder militar de las FARC significa además la derrota de un esquema de negociación ideado bajo el gobierno del presidente César Gaviria y heredado inercialmente por el de Samper. Dicho esquema incluía de una parte la no aceptación de una tregua bilateral y el rechazo al despeje de amplios territorios a fin de evitarse incomodidades con las Fuerzas Armadas, y por otra parte la simple exigencia del desarme a cambio de la amnistía, la favorabilidad política y la reinserción civil.

Este esquema suponía una profunda desconfianza probablemente razonable en la voluntad negociadora de las FARC, pero también una ignorancia enteramente inexcusable acerca de su implantación y de su capacidad de respuesta militar. Esta presunción la confirmaba la seguridad oficial de derrotarlas militarmente en 18 meses y la idea de que la ofensiva contra *Casa Verde*, sede del secretariado general, las desorganizaría obligándolas a negociar.

Una política que no implique modificaciones sustantivas en el esquema anterior conducirá a una sin – salida tortuosa en los primeros diálogos. La razón estriba en la fuerza con la que llegan las FARC a dichos diálogos, pero además en la crisis de que da señales el proceso político, al igual que el modelo de acumulación en el terreno económico.

La sensibilidad frente a una política en esta dirección parece anunciarla con lucidez tardía pero válida uno de los representantes de esa línea estrecha de negociación, el exministro Pardo Rueda, quien propuso en una columna de *El Tiempo*, la necesidad de plantearse con las FARC el problema de la redistribución del poder político, el central y no el local.

De ese modo, se redefiniría el terreno de las negociaciones en los términos de concesiones mayores y no del simple “perdón y olvido” como premio para el desarme, ofer-

ta que a no pocos comentaristas les ha parecido siempre excesiva “generosidad” del establecimiento, en una reacción muy similar a la que tienen las amas de casa, de talante más bien conservador, no obligadas a entender las complejidades de un conflicto y al mismo tiempo, dueñas de una inclinación natural a no ver más allá de su propio gobierno.

El realismo criollo

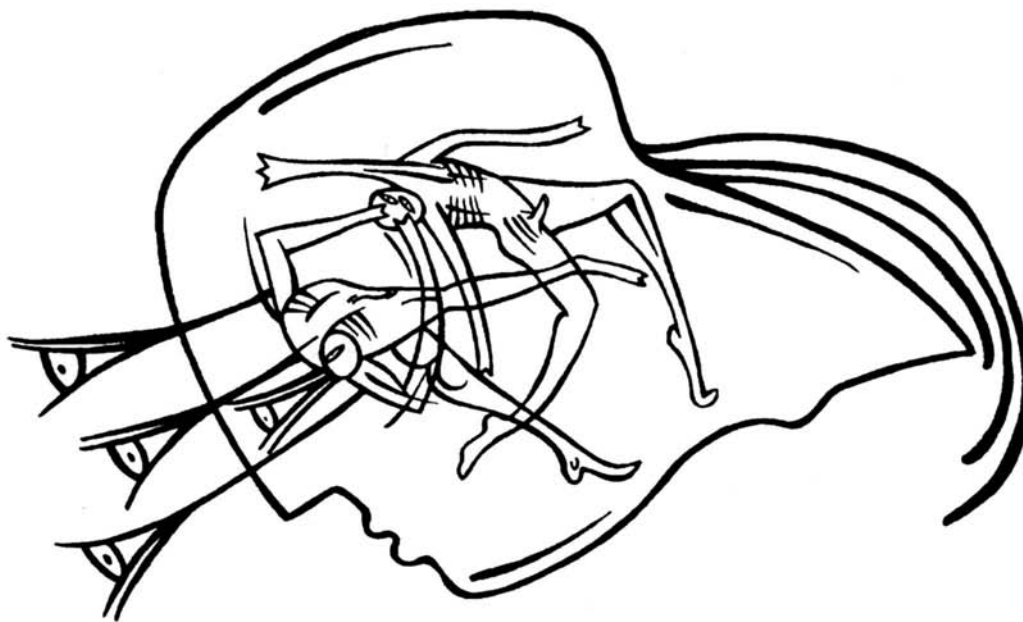
Las reflexiones que aquí expreso no harían justicia a quienes sólo ven “generosidad” en el “establecimiento”, si se limitaran a denunciar su estrechez de miras. En realidad, lejos de tratarse de una afirmación gratuita, es apenas la manifestación retórica de una argumentación en la que se supone que el régimen político en funciones no tiene posibilidades de ofrecer nuevas concesiones y que su capacidad para hacerlas ya está agotada en las instituciones que se sostienen formalmente aunque de modo precario. De allí se sigue entonces la formulación de la política de paz en términos de estrategia militar básicamente. El postulado natural es el de que con mayor eficacia en este terreno se puede debilitar a la guerrilla y obligarla a negociar en condiciones desventajosas, lo cual deja ver que en materia militar el “establecimiento” sí puede dar más, al contrario de lo que suele admitirse para las transformaciones políticas y sociales.

EL argumento tiene su buena dosis de redondez tautológica: las guerras se ganan con poder militar y si se es ineficaz en este terreno, pues no se ganan. Obvio. A este argumento se le puede conceder el beneficio de que solo se desenvuelve en el terreno práctico, en el sentido de defender la idea de que al aparato militar del Estado debe mejorar su dispositivo táctico, su técnica y el funcionamiento de su “inteligencia”.

Razonamiento inobjetable. Pero no por ello menos simplista si se le coloca en el centro de una estrategia de paz.

Podrá alegarse que desafortunadamente así es como funcionan los conflictos. Así es como hay que interpretarlos desde la perspectiva de la guerra y no desde los deseos

La política es el núcleo desde donde hay que entender primero la guerra o, lo que es lo mismo, desde donde hay que entender la paz. El universo de lo político, la correlación de fuerzas, las estrategias interdependientes de los actores y los intereses de estos últimos, constituyen en realidad el conjunto de aspectos fundamentales para entender las lógicas de la guerra y de la paz. Pero fascinarse solo con la correlación de fuerzas y con las estrategias conduce a posiciones reduccionistas y a un racionalismo mecánico, que sólo ve en la guerra un video-juego aislado socialmente en el que inexorablemente los medios empleados se corresponden perfectamente con los propósitos enunciados por cada uno de los actores en conflicto.



de paz. Podrá alegarse de igual modo que así es como aparecen las cosas desde una legítima lectura realista de los acontecimientos, en apoyo de la cual se invocarían autoridades tan incuestionables como Clausewitz.

¡Precario realismo! ¡Vana lectura del general prusiano!. Es cierto que en la obra de este último aparecen factores como la correlación de fuerzas y la estrategia militar en tanto elementos cruciales que ayudan a explicarse el estado de la guerra y sobre todo a despojar su interpretación de consideraciones morales, subjetivas o ideológicas¹. Pero ninguna de las dos es *esencial* en la lógica de la guerra. Si se lee el magnífico libro que R. Aron consagró a Clausewitz, se verá que por donde se le mire el núcleo esencial de la guerra es la política².

Esta última hace parte de las *condiciones* de la guerra pero sobre todo circula por su interior. Está presente en el sesgo *prescriptivo* que no evita Clausewitz (la guerra debe ser dirigida por los estadistas; la política debe estar al mando), sesgo que tanto fascinaba a Lenin. Pero sobre todo está presente en la lógica *descriptiva* y factual de la guerra. Esta última "es la continuación de la política por otros medios". Aunque la política es mucho más que la inversión de la guerra, ésta, en cambio, no es más que otro estado de la política.

La política es el núcleo desde donde hay que entender primero la guerra o, lo que es lo mismo, desde donde hay que entender la paz. *El universo de lo político, la correlación de fuerzas, las estrategias interdependientes de los actores y los intereses de estos últimos*, constituyen en realidad el conjunto de aspectos fundamentales para entender las lógicas de la guerra y de la paz. Pero fascinarse solo con la correlación de fuerzas y con las estrategias conduce a posiciones reduccionistas y a un racionalismo mecánico, que sólo ve en la guerra un video – juego aislado socialmente en el que inexorablemente los medios empleados se corresponden perfectamente con los propósitos enunciados por cada uno de los actores en conflicto. En otras palabras, en vez de tener una visión racional y realista sobre la guerra, el observador se coloca detrás de la racionalidad y del realismo de los propios actores. Atrapado de este modo, el observador termina justificando a posteriori la racionalidad de los actores, mejor dicho, la del actor que está "ganando". Esto es: si uno de los contendientes asesta golpes al otro, entonces, obviamente su estrategia se está cumpliendo cabalmente y por

¹Clausewitz, C. Von. "Arte y Ciencia de la Guerra" Juan Grijalbo, editor. México, 1972. pp. 19 a 33

²Aron, Raymond. "Penser la Guerre, Clausewitz". Gallimard, 1976. pp. 92 a 102

ese motivo marchará de modo incontrastable hasta sus objetivos finales.

Sobra afirmar que este racionalismo de escolar se sustrae a una racionalidad mejor entendida, capaz de aprehender críticamente la lógica de los actores en conflicto.

En el sentido de este razonamiento, algunos comentaristas que se especializan en estos temas, han comenzado a ver en los últimos golpes dados por las FARC el cumplimiento de una racionalidad estratégica, en seguimiento de la cual ésta guerrilla estaría realizando, sin contradicciones, minuciosamente todo su plan político y de guerra; de lo cual no cabe sino esperar que lo siga realizando en niveles mayores.

Desde una perspectiva más amplia, las cosas se ven de un modo diferente. Es cierto que las FARC, frente al manejo de la paz que los anteriores dos gobiernos agenciaron, han tenido un desarrollo inusual en su dispositivo táctico y defensivo, en la capacidad para concentrar efectivos en función del asalto a guarniciones del Ejército y, finalmente, en control territorial; aunque nada de esto último tiene que ver con las pamplinadas, que deducen algunos, en el sentido de que hubiesen renunciado a la conquista del poder para limitarse al control local, como si los beneficios que sacaran por vía predatoria de los contratos públicos en algunas regiones bastaran para reducir sus ambiciones. Desde luego que esta guerrilla se beneficia del contratismo local; como también es verdad que secuestra, que extorsiona y que impone el “gramaje”, pero todo ello no supone la renuncia a sus ambiciones mayores.

Lo que se produce es una articulación funcional (funcional, no ético simbólica) de la depredación económica (apropiación colectiva e individual de la renta y la propiedad ajena) con el discurso ideológico y con el proyecto militar, articulación que impide que la guerrilla caiga en el bandidismo social; y que permite que se mantenga como una máquina instrumental de poder, más allá de que su composición sea campesina; composición que sin capacidad condicionante, se subordina a la lógica del instrumento de poder que se alimenta a sí mismo.

La ausencia de un imaginario ético

Ahora bien, esa articulación del delito y la depredación económica con el proyecto ideológico militar eleva la potencia instrumental pero impide la producción de un imaginario ético. La caída que sí sufre la guerrilla es la de su capacidad para crear un universo imaginado de valores aunque sólo fuera en el plano de una sociedad moderna, entre otras cosas, superada ya por valores “post-materiales”.

Esta renuncia de la guerrilla aunque implica no es menos cierta: en aras de la fuerza instrumental abdica de la fuerza simbólica.

En términos gramscianos, renuncia a la toma persuasiva de la “sociedad civil”, para solo contentarse con retazos del poder colectivo.

Al abdicar de un imaginario ético no puede sino tropezar estructuralmente con dificultades en el plano de la producción de *sentido*. El problema más serio de la guerrilla lo representa la incapacidad para proporcionar un *sentido* más o menos identificable, coherente y universal a la sociedad colombiana. Un *sentido* para interpretar los procesos de esta última, con claves que den respuestas a sus necesidades, respuestas encaminables en un orden escatológico de futuro deseable.

Sin capacidad para proporcionar *sentido* universal al conjunto de la sociedad, la guerrilla termina por intensificar el solo *sentido* que surge de la acción militar y de su eficacia en los servicios de “protección” y seguridad a los pobladores locales. Con un déficit enorme en la producción de un *sentido* universal, valorativo y teleológico, la guerrilla se compromete con un superávit de puros *sentidos* instrumentales con alcance local.

En esas condiciones, ni el discurso, ni la eficacia militar o la tributación parasitaria y coactiva, se conectan entre sí. Más bien, se “desencuentran” con las representaciones imaginarias de la sociedad; por donde surge la dificultad para producir una representación simbólica. De allí se sigue la precariedad en la conquista de una “legitimidad ma-

yor”; carencia que tiene como contrapartida, además, la imposibilidad de que la guerrilla provoque una ruptura en el interior de las elites o de que siquiera erosione el “modo de hegemonía política”, el cual se mantiene más o menos intacto, aún si no existe “gobierno” o “presidencia” o si esta es afectada por una profunda crisis de credibilidad como ya sucedió.

Una crisis profunda del *modo de producción de hegemonía política* es indispensable para que tenga lugar un proceso de transferencia en la legitimidad desde quienes detentan el poder hacia quienes lo impugnan.

Como tal proceso no se da y es improbable que se dé, nos toca en Colombia padecer la situación más tortuosa: la no resolución de un conflicto, en el que la guerrilla crece en eficacia militar, en potencia instrumental, pero es incapaz estructuralmente de capitalizar una transferencia de legitimidad. Mientras tanto, el sistema de hegemonía tradicional se mantiene incólume pero tampoco es capaz de derrotar a la guerrilla. De ahí que nos toque padecer por igual al régimen tradicional y a la guerrilla.

Táctica y estrategia: asimetrías

Esta situación de contradicción, pero de contradicción no resuelta en materia de hegemonía política, es la misma que se desdobra en una asimetría manifiesta en el terreno de la correlación de fuerzas dentro del conflicto. Según pude señalarlo hace unos 5 o 6 años en esta misma revista, la única forma de comprender ese pequeño pero inofensivo galimatías del “empate negativo” entre guerrillas y Estado, era diferenciar en clave leninoclausewitziana, el plano táctico y el plano estratégico.



En el primero, la guerrilla podía mantener su ofensiva, conseguir avances, incluso con la posibilidad de conseguir una posición ventajosa frente a Estado. En el segundo plano, sin embargo, este último tenía toda la posibilidad de mantener una ventaja estructural. De las ventajas tácticas de la guerrilla y de las ventajas estratégicas del Estado nacia la ilusión óptica de un empate entre las dos fuerzas; ilusión que si bien en términos teóricos era confusa, no lo era necesariamente en términos prácticos si solo servía para apoyar la idea de una solución negociada.

Por otro lado la perspectiva de los actores también podría llenarse de confusión, muy a pesar de quienes solo ven racionalidad en estos. Así, podría el Estado llegar a identificar su ventaja estratégica con una necesaria ventaja táctica; es lo que podría haberse presentado por mucho tiempo en la cabeza de los agentes del gobierno y de las elites sociales. También podría suceder que la guerrilla llegara a identificar su ventaja táctica con una segura ventaja estratégica, algo en lo que podrían incurrir las FARC, o quizá más que estas, algunos de los analistas que se ocupan del tema, para quienes los avances que las FARC han conseguido les han significado el paso a una “guerra de posiciones”.

Ante todo, hay que admitir que la asimetría de fuerzas en el nivel táctico y en el nivel estratégico ofrecía el margen, quizá lo siga ofreciendo, para los avances de la guerrilla, algo que las elites políticas no comprendieron durante los últimos 8 años.

Es más, tales avances tácticos, por fuerza, implican ciertos desarrollos estratégicos; pero deducir de ellos el salto a un nuevo estado de guerra en términos estratégicos, es un poco aventurado, producto quizá de sustituir el razonamiento por los deseos.

El margen que la guerrilla dispone en el terreno táctico se desdobra contradictoriamente en una barrera casi infranqueable en el campo estratégico.

En esa dificultad para conseguir cambios en la correlación de fuerzas de carácter estratégico se inscribe el salto hacia una “guerra de posiciones”, la que supone el establecimiento de ejércitos regulares y un control territorial, del tal grado, que en la concepción militar maoísta se ha asociado con el establecimiento de “zonas liberadas”, lo cual es improbable aquí y ahora, por mucho que haya avanzado la guerrilla en capacidad de fuego y en movilización de efectivos.

Creo ver en el estado actual de fuerzas un proceso en el que la “subversión” deja de ser la típica guerrilla compuesta por “frentes” y “focos” más o menos inestables pero no llega a ser un ejército regular. Abandonada ya su condición de desarraigo (aunque, la verdad sea dicha, las FARC, a diferencia del ELN, nunca fueron una guerrilla de desarraigo) no alcanza tampoco a controlar con autonomía ningún territorio: ni siquiera ha “liberado” el primer municipio, por más pequeño y apartado que éste sea. Mantiene sí diversas formas de control y una influencia coactiva sobre un buen número de municipios poco poblados pero sin el proyecto y sin la capacidad de levantar formas autónomas de poder popular.

En otras palabras, la condición táctica de la guerrilla está determinada por el hecho de que sus avances se inscriben en un proceso inconcluso de construir el “ejército” para una “guerra de posiciones”. Su característica será justamente la de *permanecer* como proyecto inconcluso, como proceso siempre inacabado.

El horizonte de la paz

Esa será la condición de fuerzas que definirá el horizonte del conflicto: cierta capacidad acumulada de combate con efectos cada vez más perturbadores por parte de la guerrilla, junto con una dificultad insuperable para construir un ejército y establecer zonas liberadas.

Ese será también el horizonte de una especie de negociación de paz, la cual será entonces rodeada por los peligros de la inestabilidad y la poca fluidez, seguida proba-

blemente por ataques en el terreno militar, cada vez que haya estancamientos serios, si no se procede a definir seriamente los términos de una tregua bilateral, que abone el terreno para unas negociaciones que sean sólidas aunque prolongadas.

En general, las negociaciones de paz han enfrentado, durante el último período, dificultades del siguiente orden:

1. La estrechez de miras de las élites frente a la posibilidad de realizar concesiones en materia de reforma social, de protección a los derechos humanos, de democratización del aparato coercitivo oficial, y de redistribución del poder en las relaciones de “hegemonía” dominantes.

2. El margen amplio de que ha dispuesto la guerrilla, sobre todo las FARC, para el avance de su fuerza táctica, determinada por las asimetrías entre el nivel táctico y estratégico, en materia de correlación de fuerzas. A las posibilidades que ha ofrecido este factor se han aunado desarticulaciones e inestabilidad de carácter social que ofrecen las nuevas zonas de colonización tardía, atravesadas por una alta dosis de fluidez pre – política o pre – institucional.

3. La tercera dificultad se ha apoyado en el proceso de transformación sufrido por las FARC en tanto proyecto de guerra y de poder político. Su crecimiento como aparato de poder instrumental ha corrido parejo con una disminución de su interés por intervenir en la coyuntura, por hacer fluidos los contactos con los actores políticos y por buscar la simpatía y la legitimidad en la sociedad mayor. En otras palabras, ha disminuido su interés por la política, entendida, así sea restrictivamente a la manera de Lenin, como el juego realmente existente en el que, pese a todo, hay que participar. Es probable que en este proceso de recambio en las prioridades haya contribuido la campaña de exterminio de la U.P.; es decir, que dicha campaña hubiera acarreado el efecto perverso de un fortalecimiento de la perspectiva militar en el campo de la izquierda tradicional; aunque tampoco cabe negar – he aquí un círculo nada virtuoso – que la inflexibilidad de las propias FARC, el mantenimiento en alto de la perspectiva militar, hubiera tam-

Creo ver en el estado actual de fuerzas un proceso en el que la “subversión” deja de ser la típica guerrilla compuesta por “frentes” y “focos” más o menos inestables pero no llega a ser un ejército regular. Abandonada ya su condición de desarraigo (aunque, la verdad sea dicha, las FARC, a diferencia del ELN, nunca fueron una guerrilla de desarraigo) no alcanza tampoco a controlar con autonomía ningún territorio: ni siquiera ha “liberado” el primer municipio, por más pequeño y apartado que éste sea. Mantiene sí diversas formas de control y una influencia coactiva sobre un buen número de municipios poco poblados pero sin el proyecto y sin la capacidad de levantar formas autónomas de poder popular. En otras palabras, la condición táctica de la guerrilla está determinada por el hecho de que sus avances se inscriben en un proceso inconcluso de construir el “ejército” para una “guerra de posiciones”. Su característica será justamente la de permanecer como proyecto inconcluso, como proceso siempre inacabado.

bién acarreado el efecto perverso de provocar la propia campaña de exterminio desde núcleos oscuros del poder.

Simultáneamente, esta guerrilla experimentó un cambio, que comenzó tiempo atrás, en su vinculación social. De una articulación y una representación más o menos conscientes respecto del movimiento agrario pasó a una vinculación y una representación quizá no simbolizadas pero sí efectivas respecto de los sectores nuevos surgidos de la colonización super – tardía y de los cultivos ilícitos. Sectores estos de la población inorgánicos, inestables y con intereses menos simbolizables en términos de proyecto social, como era el caso del reformismo agrario. Por consiguiente, menos capaces de imponerle al actor armado compromisos políticos y limitarlo, a fin de que no deslegitime éticamente al movimiento social. Más bien las inclinaciones instrumentalistas, la cultura del rebusque y la transhumancia, propia de *raspachines* y colonos, pueden tener efectos contaminadores sobre la acción del actor político-militar.

Desvinculadas del agrarismo clásico, reintegradas a un movimiento social más fragmentado y en buena parte ilegal; al mismo tiempo que menos interesadas en levantar como recurso principal la legitimidad política, las FARC optaron finalmente por potenciarse militar, económica y territorialmente; y en cambio por desvalorizar el recurso de un capital simbólico en la sociedad central. Eso las ha hecho más refractarias a negociaciones en las que tengan que sacrificar mucho de su capital militar y económico en aras de ganar el capital de representación simbólica del que carecen.

Todo lo anterior explica las dificultades por las que ha de atravesar un proceso de paz, el cual de todas maneras se sitúa bajo parámetros muy limitados entre dos poderes tradicionales, con una muy disminuida capacidad para ofrecer no ya concesiones al otro, sino, especialmente, un nuevo *sentido* a la sociedad.

Quizá en la conciencia que se tome sobre estas limitaciones radique la posibilidad de sacar el actual proceso de paz de estos límites tradicionales para colocarlo en un horizonte más creativo.



Pedro Santana Rodríguez
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía.
Director Revista Foro

Las agendas y la coyuntura de paz

Pedro Santana Rodríguez

1. Los congelamientos y la coyuntura nacional

Desde antes del triunfo de Andrés Pastrana Arango, en el mes de junio del año de 1998, se adelantaron entre su campaña electoral y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, diverso tipo de acercamientos, que terminaron con el famoso guiño público en favor de su candidatura. Estos contactos siguieron desarrollándose después de su elección y de las fotos del abrazo del presidente electo con el legendario líder guerrillero, Manuel Marulanda Vélez, que dieron la vuelta al mundo. La euforia y la alegría continuaron en vísperas de su posesión hasta llegar a señalar que la ofensiva militar desencadenada por las Farc días antes de su posesión no era una bienvenida sino al contrario, una despedida a una administración, la de Ernesto Samper Pizano, calificada de corrupta y con la cual las guerrillas y en particular las Farc se negaron a dialogar durante todo el cuatrienio.

Una vez posesionado el presidente ratificó el ofrecimiento hecho durante la campaña de despejar cinco municipios, nombró un alto comisionado y dejó claro que en las eventuales negociaciones no quería más compañía que la de sus propios funcionarios. No ha habido durante su gobierno una sola convocatoria al Consejo Nacional de Paz creado por Congreso de la República

durante el mandato de Ernesto Samper Pizano. Quizás le parecía al presidente que en esta materia debería alejarse de los organismos creados por el anterior gobierno, sin reparar en la amplitud de dicho organismo y en la posibilidad de utilizarlo para generar acercamientos, proponer y evaluar la marcha del proceso. Todo se concentró en la oficina y la persona de Víctor G. Ricardo nombrado como Alto Comisionado para la Paz. En las primeras de cambio se produjeron contactos y se concretó el despeje de los municipios de San Vicente del Caguán, Mesetas, Vista Hermosa, La Uribe y La Macarena.

Los primeros problemas y la pérdida de tiempo se originaron por la presencia de los militares en el Batallón Cazadores en San Vicente y ahora por la indefinición del gobierno frente a los paramilitares. Antes de concretarse el despeje, los paramilitares lanzaron una gran ofensiva durante los primeros días de enero contra la población civil que dejó un saldo de 120 personas asesinadas. Después de instalada la mesa el 7 de enero, en los días de su viaje a Cuba, Pastrana habló de la posibilidad de instalar una tercera mesa con las autodefensas que vino a representar la gota que llenó el vaso de la paciencia de las Farc, quienes de inmediato decidieron congelar las conversaciones hasta el 20 de abril del presente año exigiendo del gobierno una política de lucha contra éstas organizaciones y castigo para los sectores de las fuerzas armadas que mantienen, según las Farc, nexos con estos grupos. En el docu-

mento que entregaron a los delegados del gobierno, además de una historia sobre los grupos paramilitares y sus diversos nexos regionales, acusaron a 10 generales de la República y a cerca de 200 personas de mantener y alimentar nexos con las organizaciones paramilitares.

El congelamiento fue explicado en términos claros: la guerrilla exige del gobierno una política de Estado frente a los grupos de autodefensa y niega la posibilidad de que el Estado les reconozca carácter político. Las conversaciones, entre tanto, se mantienen suspendidas hasta que “no haya resultados satisfactorios en esa lucha.”¹

La solicitud de las Farc es clara. No quieren tratamiento político para los grupos paramilitares y quieren que el Estado abandone la política laxa que han mantenido fren-

te a estas agrupaciones y los nexos comprobados que han existido entre ellas y grupos y sectores de las fuerzas armadas gubernamentales. Quizás las Farc son demasiado

¹ En palabras de Manuel Marulanda Vélez “En cuanto a los paramilitares, ese asunto está más que claro: en realidad es un punto clave por el cual hemos decidido detener los diálogos. Meditamos mucho antes de tomar esta decisión: nuestro secretariado analizó las condiciones actuales y consideró oportuno actuar de esta manera.

¿Qué hizo el gobierno?: lo decíamos antes de empezar los contactos: desmonten los paramilitares como engendro del Ejército. El Estado tiene que resolver esta situación, pues crea serios problemas al proceso de paz. Como vemos el regalo de comienzos de los diálogos fueron más masacres. Debe quedar claro el origen de estos grupos y por qué no son combatidos por el Estado... Acabamos de entregar una lista al presidente de casi 200 integrantes o colaboradores de los paramilitares, entre quienes figuran generales y altos oficiales de las fuerzas armadas. Le daremos un tiempo prudencial al gobierno hasta el 20 de abril para ver qué hizo contra estos, los resultados de las investigaciones, y en esa fecha le entregaríamos una segunda lista de paramilitares de otras regiones del país”. “Pastrana desconoce cómo marchar hacia adelante”. Entrevista al máximo líder de las Farc. *El Tiempo*, lunes 1 de marzo de 1999. P. 8A



facilistas al argumentar que si fueron sectores del Estado quienes crearon estos grupos a ellos les corresponde desmontarlos. Si bien es cierto que la proliferación de estas organizaciones se debe en parte al apoyo que han recibido de núcleos de las fuerzas armadas, también lo es que el apoyo que reciben de sectores terratenientes, ganaderos e industriales se debe al boleteo generalizado, al secuestro extorsivo y a la inseguridad que sienten estos sectores frente a la impotencia de las fuerzas armadas y de policía para brindarles seguridad. El terror sembrado por los grupos paramilitares en grandes extensiones de los departamentos de Córdoba, Sucre, Urabá, parte del Magdalena y de Bolívar se debe a que durante años las guerrillas sembraron odios de parte de ganaderos y terratenientes, que son la base de apoyo a estos grupos y de sectores de las fuerzas armadas que han ofrecido cobertura para el dominio territorial y geográfico.

La apuesta de las Farc está ahí. Ellos alegan, no sin razones, que los objetivos de los grupos paramilitares son el mantenimiento del establecimiento tradicional y que por tanto la negociación debe hacerse con el Estado en cabeza del presidente de la República, que representa al sistema. El test de la negociación política se trasladó de esta manera a la cancha del gobierno. Entonces éste comenzó a reparar que el gobierno, con su estrategia, se ha ido quedando aislado, no sólo porque quiso concentrar todo desde el comienzo sino porque no estableció prácticamente ninguna relación con los movimientos ciudadanos por la paz, que han mostrado una gran capacidad de convocatoria de la sociedad civil; pero tampoco ha creado mecanismos permanentes de relación con los partidos políticos en la oposición o en el gobierno y con el Congreso tiene una relación casi exclusiva con su mesa directiva. De una o de otra manera el gobierno se ha ido dando cuenta que el proceso de negociación política será lento y que estará lleno de obstáculos. Obstáculos como las inútiles demostraciones de fuerza que realizan sectores de las fuerzas armadas gubernamentales con sobrevuelos aun en el momento en que se encontraban los negociadores en conversaciones con los voceros de las Farc y en abier-

to desacato con las orientaciones del Presidente de la República. Este relativo aislamiento convenció al gobierno que debía intentar un acuerdo político y social amplio y se abrió la posibilidad de una reunión cumbre en el Palacio de Nariño, convocada por el presidente Pastrana.

Lo que queda claro es que si el gobierno desea avanzar en los diálogos debe actuar frente a los grupos paramilitares y esta actuación según parece, requiere un consenso que vaya más allá de los apoyos estables del gobierno, por ello, es uno de los puntos centrales de la propuesta de acuerdo nacional *La paz es un compromiso nacional*.

Por otra parte, los contactos del gobierno con la dirigencia del Ejército de Liberación Nacional, ELN, han sido mucho más distantes, y si se quiere, un tanto dejados de lado, o asumidos sin la vistosidad de los encuentros con las Farc. La estrategia de Convención Nacional con la sociedad civil que promueve este grupo guerrillero ha sido en cierta forma menospreciada por el gobierno. Sus argumentos para no concederles una zona despejada y en cambio proceder a despejes temporales valió la crítica hasta de las propias autodefensas de Carlos Castaño, que no ven una línea de argumentación clara entre lo que se dice con respecto a las Farc y lo que se esgrime frente a este grupo guerrillero. Y la verdad es que no hay argumento para negarles una zona de despeje, a no ser que se considere que los elenos están demasiado débiles y que por tanto no deberían tener más que zonas despejadas temporalmente. Es posible que esa sea la realidad y que aspiren a un territorio demasiado *caliente* para que sea despejado, pero lo que no se entiende es con qué argumentos se defiende la postura de que no deben concederse más despejes. Esta negativa llevó al ELN a plantear un congelamiento de sus conversaciones y un aplazamiento indefinido de su Convención Nacional. De esta manera el diálogo queda congelado en ambos procesos y a la espera de resultados de la lucha paramilitar y de una oferta sobre zona de despeje para la Convención Nacional.

El proyecto de declaración presentado por el gobierno a los invitados a la cumbre del Palacio de Nariño materializa, en cierta forma, el viraje en la política del presidente con respecto a lo que ha sido su tradicional manejo de los asuntos de la paz. En sí mismo es positivo que el primer mandatario haya buscado un consenso con sectores políticos de oposición y con sectores sociales excluidos hasta el momento del manejo de los asuntos relacionados con la negociación política con la insurgencia armada. Sin embargo, el texto es impreciso y demasiado general para aspirar a que los asistentes, que son dirigentes políticos o sociales, se comprometan con un cheque en blanco girado a nombre del presidente.

2. El Pacto Nacional para la Paz

Con los dos procesos congelados el gobierno finalmente se decidió a proponer a diversas fuerzas sociales (gremios y sindicatos) y a los partidos y movimientos políticos la realización de un pacto nacional para avanzar en el proceso de paz. Los contenidos básicos de la propuesta pueden ser resumidos de la siguiente manera: acuerdo nacional para preservar la unidad nacional profundizando los procesos de desarrollo de las zonas más atrasadas y de la descentralización (sin especificar en qué consiste y sin señalar una postura clara frente a las transferencias de recursos a las entidades territoriales); transformaciones políticas, económicas y sociales como parte del proceso de paz (tampoco hay precisión sobre qué se entiende o cuáles son los contenidos mínimos de dicha agenda de reformas: reforma agraria, reforma urbana, economía social, etc); la promoción de espacios y escenarios para la paz bajo el liderazgo del Presidente de la República; apoyo al proceso de negociación política del conflicto armado y exigencia a los grupos guerrilleros y al gobierno de iniciar de inmediato y sin dilación el análisis de las agendas de negociación.

Quizás los puntos más novedosos de la agenda sean los relacionados con las autodefensas y las asociaciones privadas de auxilio a la guerra, mal llamadas Convivir. El documento plantea que los grupos de autodefensa y justicia privada son un grave factor de degradación del conflicto y que “carecen de carácter político. Apoyamos los esfuerzos del Estado colombiano para combatirlos y someterlos, así como para buscar el definitivo desmantelamiento de sus estructuras militares, con el propósito de reafirmar el monopolio de las armas en poder del

Estado. Apoyaremos la disolución de las cooperativas (sic) de vigilancia y seguridad privadas Convivir”. Los derechos humanos deberán ser un compromiso nacional y en este marco se hace un llamado a la humanización del conflicto armado.

En el documento el gobierno propone la conformación de una “misión antidrogas integrada por académicos, sociólogos, internacionalistas, hombres públicos y miembros de la sociedad civil, para proponerle al país una acción de largo plazo que nos permita



encarar las causas diversas del problema de las drogas en Colombia”. El presidente proponía a sus contertulios que le brindaran un apoyo para lograr instrumentos jurídicos para avanzar en los procesos de diálogo y negociación política y entre ellos propone la prórroga de la ley 418 de 1997. Así mismo buscaba el respaldo para la sustitución de los cultivos ilícitos y el desarrollo de un programa alternativo en aquellas regiones afectadas por este fenómeno y el respaldo al llamado Plan Colombia. El documento busca-

ba el respaldo para el proceso de modernización de las fuerzas armadas, sin definir ni en qué consiste ni qué quiso decir con apoyar su “actualización doctrinal, logística y profesional” y la aprobación en el Congreso de la República de un nuevo Código Penal Militar, y al mismo tiempo se reafirma la naturaleza civil de la policía nacional.

El proyecto de declaración presentado por el gobierno a los invitados a la cumbre del Palacio de Nariño materializa, en cierta forma, el viraje en la política del presidente con respecto a lo que ha sido su tradicional manejo de los asuntos de la paz. En sí mismo es positivo que el primer mandatario haya buscado un consenso con sectores políticos de oposición y con sectores sociales excluidos hasta el momento del manejo de los asuntos relacionados con la negociación política con la insurgencia armada. Sin embargo, el texto es impreciso y demasiado general para aspirar a que los asistentes, que son dirigentes políticos o sociales, se comprometan con un cheque en blanco girado a nombre del presidente. La convocatoria dejó por fuera sectores muy importantes, en primer lugar sobresale por su ausencia el conjunto de movimientos ciudadanos por la paz, que han sido un soporte importante de apoyo a los esfuerzos del presidente por marcar una ruta de negociación política con las guerrillas, también es notoria la ausencia de las organizaciones campesinas e indígenas, que sufren con intensidad los efectos directos de la confrontación armada.

Las principales críticas que se pueden formular al documento podrían ser resumidas en las siguientes: 1) el carácter restringido de la convocatoria que como ya señalamos deja por fuera un conjunto de sectores muy representativos de la sociedad civil colombiana; 2) formulaciones generales sin precisiones de contenido que permitan construir consensos entre los participantes, por ejemplo, se señala la necesidad de apoyar el proceso de descentralización sin definir un apoyo al proceso en marcha y su profundización en el sentido de fortalecer las autonomías territoriales; 3) la propuesta condena los grupos paramilitares y el desmonte de las asociaciones Convivir, sin embargo no señala

un punto crucial como es adquirir el compromiso gubernamental de sancionar a los servidores públicos que de acuerdo con las investigaciones judiciales resultaren comprometidos con actividades de los grupos paramilitares y de autodefensa; 4) propone el apoyo a los esfuerzos del gobierno por lograr una modernización de las fuerzas armadas y con modificaciones al Código Penal Militar sin señalar en qué consiste esa modernización y cuáles serían los aspectos fundamentales de reforma al fuero militar; 5) el documento propone el apoyo a la lucha contra la impunidad pero, por ejemplo, no propone una condena clara al secuestro y a la desaparición forzada en que incurren los actores del conflicto armado y tampoco busca un compromiso del gobierno y de los firmantes del acuerdo con la penalización de la desaparición forzada.

El gobierno tampoco adquiere un compromiso con la necesaria depuración de los organismos de la fuerza pública cuando a juicio de las autoridades judiciales resultaren comprometidos con actos violatorios del Derecho Internacional Humanitario o comprometidos con crímenes de lesa humanidad, ni adquiere un compromiso con el desmonte de la justicia sin rostro, por el contrario y de contrabando quiere prorrogarla cuando señala: “Así mismo se comprometen a convertir la reforma al régimen de justicia regional en una oportunidad para consolidar la acción del Estado contra las organizaciones del delito, sin beneficios ni concesiones y acatando los dictados del debido proceso”. La misma observación se puede hacer a la propuesta frente a la droga y al desarrollo alternativo frente a la paz. En este último punto debe insistirse en la necesidad de que dichas políticas sean discutidas no sólo con las organizaciones guerrilleras sino también con las organizaciones campesinas que agrupan a los pobladores de las regiones en que se encuentran localizados los cultivos ilícitos.

En resumen, la iniciativa de lograr la construcción de consensos nacionales es buena y debería ser apoyada, pero a condición de que incluya unos contenidos mínimos que permitan la construcción social de acuerdos que materialicen una salida democrática y

Un tema ausente de la plataforma de las Farc, y que es muy preocupante, es el tema de los derechos humanos. En la propuesta del gobierno se aboga por una política de protección incondicional de los derechos humanos y por el respeto al derecho internacional humanitario. De manera clara el gobierno plantea la condena del secuestro como “el principal y más lesivo atentado contra la dignidad de la persona humana” y reivindica su terminación definitiva. En los diez puntos de las Farc el tema de los derechos humanos apenas si se menciona en el papel de las fuerzas armadas quienes deberán “ser respetuosas de los derechos humanos”. En ningún otro punto el tema de las libertades y la vigencia de los derechos humanos es mencionado.

progresista a la crisis nacional. Sin embargo, en el grado de elaboración de la propuesta es casi imposible que actores como los sindicalistas o movimientos ciudadanos por la paz y la defensa de los derechos humanos suscriban dicha convocatoria.

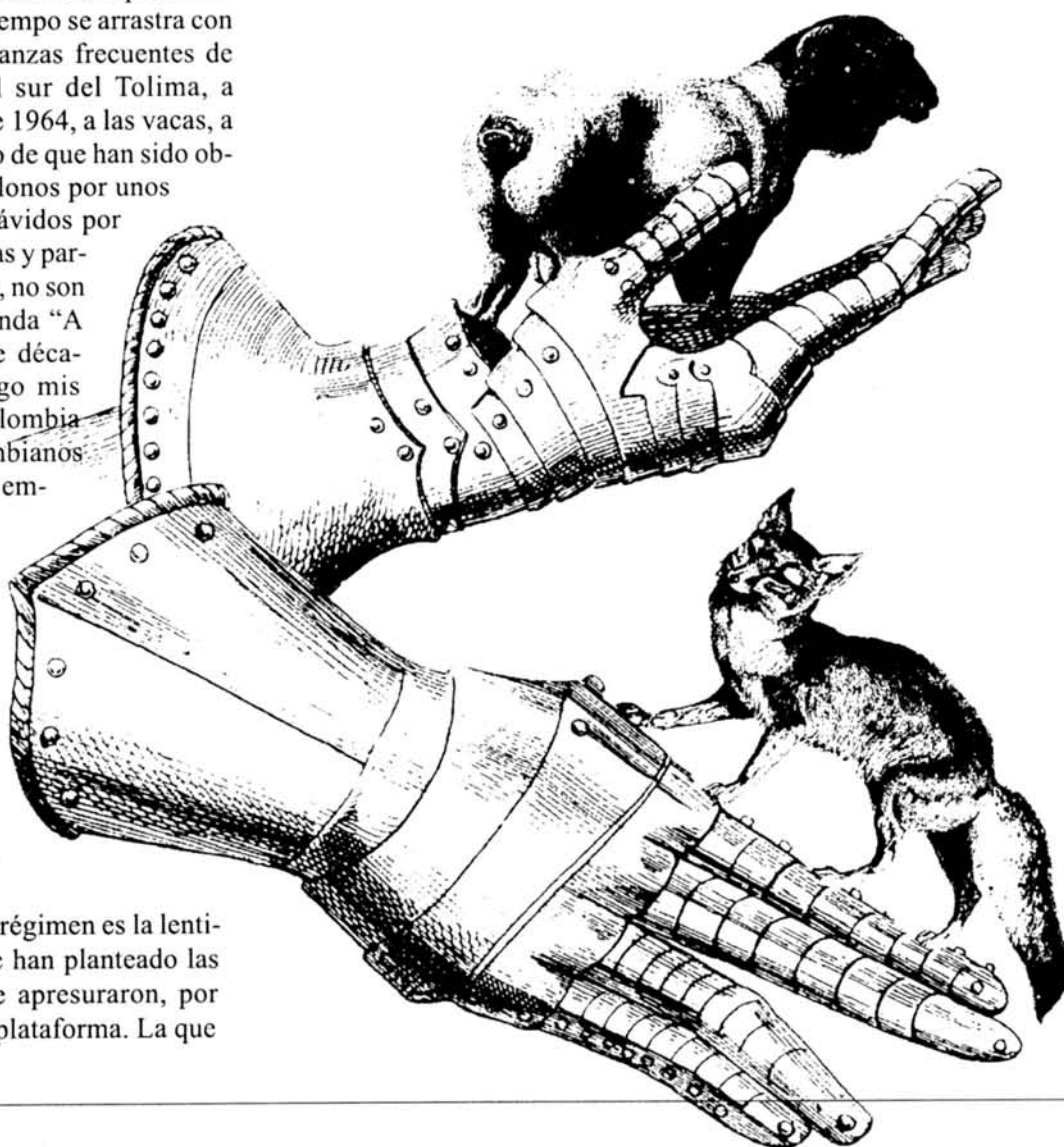
3. Las Agendas: entre los tiempos del Caguán y Washington.

Las negociaciones avanzan y avanzarán con lentitud. Si algo han demostrado las Farc es que no tienen afán. Sus tiempos son marcados por la rutina y el ritmo campesino, no por las urgencias urbanas o del vértigo financiero de Wall Street y de la globalización o por las comunicaciones a través del ciberespacio o de Internet. En nuestros campos los ritmos están marcados por acontecimientos en que el tiempo se arrastra con lentitud. Las remembranzas frecuentes de Manuel Marulanda al sur del Tolima, a Marquetalia y al año de 1964, a las vacas, a las gallinas y al despojo de que han sido objeto los campesinos colonos por unos propietarios del suelo ávidos por apropiarse de las mejoras y parcelas de los campesinos, no son gratuitos. Para Marulanda "A mi edad, y después de décadas de lucha, mantengo mis sueños de ver a una Colombia nueva, donde los colombianos se sientan seguros, con empleo, educación, salud, bienestar, donde se acabe con las injusticias que nos obligaron a tomar el camino de las armas, cuando el Estado nos declaró la guerra en Marquetalia, sur del Tolima, en 1964. Estamos convencidos de que la hora llegará algún día".²

Si algo exaspera al régimen es la lentitud con la que las Farc han planteado las conversaciones. No se apresuraron, por ejemplo, actualizar su plataforma. La que

presentaron data de la conferencia guerrillera de 1993 y es evidente que tiene imprecisiones aunque muchos de los puntos planteados mantienen vigencia. Mientras para Washington el tema de las conversaciones que les interesa es el de la erradicación de los cultivos ilícitos y sueñan con que sea el primer punto de unas eventuales negociaciones, la guerrilla les responden: "Incluso hemos invitado a especialistas gringos para que vengan, visiten e inspeccionen, bajo nuestra dirección, las zonas cocaleras, de amapola y otros cultivos ilícitos, no sólo las comprendidas dentro del despeje, sino en el resto del país, para que se den cuenta de la realidad y para que acaben con ese mito del vínculo del movimiento con el narcotráfico". Aquí

² Marulanda V. Manuel, *op. cit.*, p.8A



La propuesta del gobierno se mueve en un marco o escenario de globalización, aunque en el documento sea demasiado vago e impreciso. Este enfoque es el que predomina en el Plan de Desarrollo Cambio para construir la paz, en que el sector eje es el de las exportaciones y el escenario es el de la "internacionalización de la economía". En el documento apenas si se afirma que "uno de los principales objetivos de la negociación es realizar una amplia reforma económica y social, que sirva de base para la construcción de un país donde convivamos todos los colombianos". La perspectiva en que se mueve la guerrilla es totalmente distinta. "El énfasis de la política será la ampliación del mercado interno, la autosuficiencia alimenticia y el estímulo permanente a la producción de la pequeña, mediana y gran industria privada, a la autogestión, la microempresa y a la economía solidaria.

nos interesa remarcar la diferencia en los ritmos y en la concepción, en los tiempos de la negociación. Es evidente que las guerrillas pretenden minimizar sus nexos con los cultivos ilícitos así como prefieren hablar de "retenciones" y no de secuestros, para tratar de proyectar una imagen que no corresponde con lo que hacen y creen. No obstante, lo que queremos destacar es que el país y eventualmente los aliados de fuera deben entender que en el caso de las Farc se trata de una guerrilla campesina cuyos ritmos se desarrollarán lentamente, y un paso adelante significa muchas medidas de seguridad dada la desconfianza de nuestras clases campesinas en las clases dirigentes y en los gobiernos que mandan de lejos... desde la capital.

Uno de los temas más significativos del proceso iniciado con las Farc tiene que ver con el cruce de agendas entre el gobierno y este grupo insurgente. La agenda del gobierno, *Una política de paz para el cambio*, recoge en 10 puntos (ver anexo) de manera genérica lo que considera deberían ser las transformaciones que requiere la sociedad colombiana para construir la paz, mientras que la propuesta de las Farc es básicamente la misma emanada de su conferencia guerrillera realizada en 1993 y que en aquel entonces se denominó *Propuesta para un gobierno de reconstrucción nacional*.

En algunos aspectos las agendas tienen puntos comunes, aunque dada su generalidad es difícil precisar hasta dónde llegan realmente esas coincidencias. La propuesta del gobierno temáticamente coincide con la de la guerrilla en la necesidad de una reforma política y del Estado, pero aquí podrían acabar las coincidencias, puesto que los contenidos en la del gobierno son apenas enunciados generales del tipo "para profundizar la democracia y dentro de la construcción de un nuevo Estado de derecho, debe efectuarse una reforma política que garantice entre otros puntos, la separación de poderes, la existencia de organismos de control independientes, un régimen territorial ágil y eficiente (?) para fortalecer el proceso de descentralización, reglas electorales....". Algunos de los contenidos programáticos del gobierno podrían relacionarse con los contenidos de su

actual propuesta de reforma política, que en vez de allanar el camino a los acuerdos con las Farc profundizarían sus distanciamientos, si se llegare a aprobar. De las declaraciones de los comandantes guerrilleros se colige fácilmente que no están interesados en un régimen bipartidista y por tanto no estarán interesados en establecer umbrales o cifras reparatorias que saquen a los partidos o movimientos independientes del escenario político, tales como las defendidas hasta ahora por el gobierno en el actual debate en el Congreso de la República. En materia de estructura del Estado las Farc proponen un parlamento unicameral, mientras que el pensamiento del gobierno en esta materia no se conoce.

Coinciden las agendas en el tema de la justicia y la impunidad, pero sus enfoques son distintos. La propuesta de las Farc es más precisa: "Fortalecimiento de los instrumentos de fiscalización popular. La Procuraduría será una rama independiente del poder público y el Procurador General de la Nación será elegido popularmente... La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo Nacional de la Judicatura (sic) serán elegidos por voto directo de todos los jueces y magistrados del país...". En esta materia la propuesta gubernamental (punto 6) es declarativa y sin contenidos. La propuesta de la guerrilla es muy discutible y muestra una concepción gremialista de la democracia (que los jueces elijan a las Cortes) y la elección popular del Procurador también es discutible. Pero esto no importa, ni es el objetivo de estas notas, simplemente lo que se busca señalar es que aun teniendo coincidencias en los grandes titulares en la letra menuda hay muchas distancias y enfoques totalmente diferentes.

Hay coincidencias frente al tema de los cultivos ilícitos y de un plan de desarrollo alternativo aunque nuevamente la propuesta de la guerrilla es más precisa. En palabras de Marulanda: "Hay que pensar en el apoyo al campo, en la reforma agraria, en expropiar las extensas tierras ociosas de latifundistas y transnacionales para entregarlas al campesino, pero con una política a largo plazo que asegure el futuro del campo y acabe con las injusticias sociales...". El gobierno en su plataforma plantea: "Colombia posee conside-

rables extensiones de tierra que no están siendo utilizadas de manera apropiada y otras antes pertenecientes al narcotráfico. A través de una reforma integral y con base en la participación de las comunidades, se buscará una adecuada distribución de la tierra, para lograr, entre otras, la sustitución de cultivos ilícitos, proporcionando alternativas reales a los campesinos con una adecuada explotación de los recursos naturales y con programas productivos rentables para los beneficiarios." En este punto se observan claras diferencias de énfasis. La guerrilla plantea una reforma agraria no sólo en las tierras de la frontera agrícola (Amazonia, Darién, etc.) sino dentro de la actual frontera agrícola y el gobierno inclina el péndulo más hacia los territorios de cultivos ilícitos.

Pero las mayores diferencias se presentan en los enfoques. La propuesta del gobierno se mueve en un marco o escenario de globalización, aunque en el documento sea demasiado vago e impreciso. Este enfoque es el que predomina en el Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz*, en que el sector eje es el de las exportaciones y el escenario es el de la "internacionalización de la economía". En el documento apenas si se afirma que "uno de los principales objetivos de la negociación es realizar una amplia reforma económica y social, que sirva de base para la construcción de un país donde convivamos todos los colombianos". La perspectiva en que se mueve la guerrilla es totalmente distinta. "El énfasis de la política será la ampliación del mercado interno, la autosuficiencia alimenticia y el estímulo permanente a la producción de la pequeña, mediana y gran industria privada, a la autogestión, la microempresa y a la economía solidaria.

El Estado invertirá en áreas estratégicas de la industria nacional y desarrollará una política proteccionista sobre las mismas..."

Un punto en el cual hay un protuberante vacío en la plataforma del gobierno es en el relacionado con las fuerzas armadas y la fuerza pública. Ninguno de los diez puntos aborda este tema. Quizás de soslayo toca el tema de los paramilitares reclamando para

el Estado el monopolio en el uso de las armas, pero, este tema que será uno de los más álgidos en una eventual negociación no se encuentra ni siquiera mencionado en el documento del gobierno. Entre tanto, en el documento de la guerrilla se menciona como el punto segundo de su agenda. Plantean un ejército más pequeño y principalmente dedicado a la protección de las fronteras y una policía dependiente del Ministerio de Gobierno (sic). En el impreciso documento entregado por el presidente Pastrana a los invitados a la cumbre del Palacio de Nariño tampoco aparece éste como punto destacado, por el contrario, y como para Ripley, se pide que los sindicalistas y los movimientos sociales deberían brindarle apoyo a "la labor de las fuerzas armadas" y contribuir al afianzamiento de la policía nacional "como cuerpo armado de naturaleza civil que tiene por encargo proteger los derechos humanos y velar porque los colombianos convivan en paz". Esto es lo que dice la ley 63 de 1993 y sin embargo aún distamos mucho de contar entre nosotros con un cuerpo de policía realmente civilista y entregado a la defensa de los derechos humanos. Es verdad que en cierta forma se ha depurado, pero las reformas estructurales aún esperan de decisión y voluntad política.

Un tema ausente de la plataforma de las Farc, y que es muy preocupante, es el tema de los derechos humanos. En la propuesta del gobierno se aboga por una política de protección incondicional de los derechos humanos y por el respeto al derecho internacional humanitario. De manera clara el gobierno plantea la condena del secuestro como "el principal y más lesivo atentado contra la dignidad de la persona humana" y reivindica su terminación definitiva. En los diez puntos de las Farc el tema de los derechos humanos apenas si se menciona en el papel de las fuerzas armadas quienes deberán "ser respetuosas de los derechos humanos". En ningún otro punto el tema de las libertades y la vigencia de los derechos humanos es mencionado.

Finalmente, hay grandes diferencias en cuanto a la concepción del papel del Estado con respecto a la economía y a la socie-



dad. Los diez puntos de las Farc hablan claramente de un Estado intervencionista y proteccionista, que sea el principal propietario y administrador de “los sectores estratégicos: en lo energético, en las comunicaciones, servicios públicos, vías, puertos y recursos naturales en beneficio del desarrollo económico-social equilibrado del país y de las regiones”. Un Estado en que el 50% del presupuesto nacional se invierta en bienestar social y en donde el 10% del presupuesto se invierta en investigación científica. Un Estado que brinde estímulo a la industria y a la producción agropecuaria y que sea proteccionista con respecto a la desigual competencia internacional. Un Estado que renegocie los contratos de asociación con las compañías multinacionales que explotan nuestro petróleo y recursos naturales y un Estado que desarrolle la industria petroquímica y la refinación del crudo. No queda la menor duda que las guerrillas piensan y postulan la necesidad de construir un Estado intervencionista y proteccionista en ciertas áreas de la economía. Y esto es explicable, por ejemplo, en materia de política agraria. Si el objetivo es garantizar la seguridad alimentaria del país es obvio que las políticas se encaminarán a mantener la diversidad de especies, los cultivos de pan coger y se opondrán a la importación masiva de alimentos. Las lógicas son distintas y por tanto el papel asignado al Estado y las políticas concretas también serán diferentes. Lo propio podría decirse de la política industrial y la política frente al sector financiero.

Entre tanto el discurso del gobierno en sus diez puntos esconde buena parte de la política que viene implementando y que resulta totalmente contradictoria con las propuestas de la guerrilla. Algunos ejemplos bastarían para mostrar las distancias entre una práctica y un discurso. El gobierno hace grandes esfuerzos por terminar de privatizar las pocas empresas que aún quedan en manos del Estado. Recientemente se ha anunciado que uno de los ministros del gobierno de Clinton vendrá a Colombia para

estimular a los inversionistas de ese país para que inviertan en la compra 14 empresas de energía eléctrica que aún están en manos del sector público. También se evidencia en la importación masiva de maíz transgénico, lo cual arruina a miles de campesinos, y en la liberación de los precios de la gasolina, que repercutirá en mediano plazo en el debilitamiento de Ecopetrol. Estas medidas muestran, tomando sólo unos casos, las contradicciones de la política del gobierno con la política de las organizaciones guerrilleras y con la agenda que ellas han propuesto para una eventual negociación.

Colofón

Lejos del triunfalismo inicial de algunos de los funcionarios del gobierno nacional, habría que decir con el dicho popular que el *camino es culebrero*, es decir, que el proceso apenas se inicia y son muchos los obstáculos, y ellos serán aún mayores si los medios de comunicación siguen empeñados en ver la paz como un espectáculo y no en un proceso en el cual falta mucha información y análisis para fortalecer la capacidad de análisis de la ciudadanía y poder de esta manera robustecer a una opinión pública expectante y desorientada en cierta manera.

La paz requerirá transformaciones en el orden político y por supuesto en el orden económico y social. Los datos del Banco Mundial nos colocan como el país más inequitativo después de Grecia. Luego de este país europeo, los tres niveles de concentración más altos están en América Latina, en Colombia esa concentración es del 68%, México 67% y Brasil 63%. De esta forma la reforma social y económica no es un asunto sólo de la guerrilla sino, y principalmente, de la democracia social y de la justicia social. Y este problema es ante todo urbano y ninguna de las dos agendas lo plantea -ni la guerrilla ni el gobierno-. Por ello es importante una tercera agenda de la sociedad civil...la agenda de la paz y la justicia social.

Agenda de paz del Gobierno Pastrana

Política de Paz para el Cambio

1. Protección incondicional de los derechos humanos y respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH):

El derecho fundamental a la vida, los demás derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario deben respetarse integralmente, como base esencial de la construcción de una sociedad democrática y de una paz duradera y estable. En este sentido, el secuestro, principal y más lesivo atentado contra la dignidad de la persona humana, debe finalizar en forma definitiva. Debe procurarse la humanización del conflicto mientras avanzan las negociaciones y debe tenerse como meta lograr el cese al fuego.

2. Estructura económica y social:

El análisis de la estructura económica y social debe concentrarse en la superación de las causas objetivas de la violencia: la pobreza y la distribución desigual del ingreso. Uno de los principales objetivos de la negociación es realizar una amplia reforma económica y social, que sirva de base para la construcción de un país donde convivamos todos los colombianos.

3. Reforma política y del Estado:

Para profundizar la democracia y dentro de la construcción de un nuevo Estado de derecho, debe efectuarse una reforma política que garantice, entre otros puntos, la separación de poderes, la existencia de organismos de control independientes, un régimen territorial ágil y eficiente para fortalecer el proceso de descentralización, reglas electorales, movimientos y partidos políticos modernos y partici-

pativos, garantías reales para las minorías y para el ejercicio libre de la oposición.

Se hace necesario proceder a la reforma administrativa del Estado, que permita tener una estructura adecuada, no burocratizada y eficiente.

4. Desarrollo alternativo y sustitución de cultivos:

Sobre la base de reconocer el carácter social de este fenómeno, se buscarán soluciones fundamentadas en el desarrollo alternativo para regiones y campesinos mediante inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional. El Plan de Desarrollo Alternativo, iniciado con experiencias piloto, será el eje fundamental en la obtención de las acciones y metas aquí propuestas.

5. Protección del medio ambiente:

Se trata de construir un modelo de desarrollo basado en el potencial social y ambiental de la Nación, enmarcado dentro de un proceso participativo de ordenamiento territorial, tomando en cuenta su diversidad cultural y sus particularidades geográficas. La solución al conflicto requiere también la decisión de respetar el patrimonio ecológico de la Nación. Es menester preservar el medio ambiente como fuente de riqueza nacional y mundial para las generaciones presentes y futuras, sobre la base del desarrollo racional y sostenible.

6. Fortalecimiento de la justicia y lucha contra la corrupción:

Con el fin de restablecer la confianza de los ciu-

dadanos en la correcta y oportuna administración de justicia, se hace necesario mejorar el funcionamiento de la Rama Judicial del poder público y fortalecer su estructura, de manera que se garantice la credibilidad en la justicia colombiana y se eviten la impunidad y los abusos en la aplicación de la ley. Para combatir la corrupción es necesario fortalecer las instituciones que velan por la transparencia en el ejercicio, aplicación y ejecución de la administración pública y la actividad privada. Erradicar el narcotráfico, la violación de los derechos humanos y la corrupción, exigen el establecimiento de una normatividad jurídica especial y una adecuada y eficiente estructura administrativa de las entidades a las que corresponde su control.

7. Reforma agraria:

Colombia posee considerables extensiones de tierra que no están siendo utilizadas de manera apropiada y otras pertenecientes al narcotráfico. A través de una reforma integral y con base en la participación de las comunidades, se buscará una adecuada distribución de la tierra, para lograr, entre otras, la sustitución de los cultivos ilícitos, proporcionando alternativas reales a los campesinos con una adecuada explotación de los recursos naturales y con programas productivos rentables para los beneficiarios.

8. Paramilitarismo:

los grupos paramilitares contradicen esencialmente la facultad exclusiva del Estado de aplicar justicia y de ejercer autoridad, además son un factor gravísimo del conflicto arma-

do. No puede concebirse la paz sin acallar sus armas, lo cual deberá hacerse como una responsabilidad exclusiva del Estado.

9. Apoyo de la comunidad internacional al proceso:

La participación de la comunidad internacional es fundamental en todo el proceso: como facilitadora de fórmulas de entendimiento que impulsen la negociación, apoyando económicamente la redención y el desarrollo integral de las zonas en conflicto, como testigo de los compromisos adquiridos y como instancia de verificación del cumplimiento de esos compromisos.

10. Viabilización de instrumentos hacia la paz:

Una paz duradera y estable se debe enmarcar en la formalización de los puntos pactados como producto de una negociación política del conflicto armado. El Gobierno considera esencial la participación de la totalidad del pueblo colombiano en la ratificación de los acuerdos. Un instrumento ampliamente democrático, objeto del acuerdo, será la garantía para que quienes hoy están por fuera del Estado de derecho se incorporen en su actividad y condición a la nueva normatividad constitucional y legal que ponga fin a la violencia y permita la obtención de un país donde imperen la paz, la equidad y la justicia social.

Agenda de paz de las FARC

Plataforma para un Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción Nacional.

1. Solución política al grave conflicto que vive el país.

2. La doctrina militar y de Defensa Nacional del Estado, será Bolivariana. Dijo el Libertador que “el destino del Ejército es guarnecer la frontera. Dios nos preserve de que vuelvan sus armas contra los ciudadanos”. Las FF.AA. serán garantes de nuestra soberanía nacional, respetuosas de los Derechos Humanos y tendrán un tamaño y un presupuesto acorde a un país que no está en guerra con sus vecinos.

La Policía Nacional volverá a ser dependiente del Ministerio de Gobierno, reestructurada para que cumpla su función preventiva; moralizada y educada en el respeto de los Derechos Humanos.

3. Participación democrática nacional, regional y municipal en las decisiones que comprometen el futuro de la sociedad. Fortalecimiento de los instrumentos de fiscalización popular. La Procuraduría será rama independiente del poder público y el procurador general de la Nación será elegido popularmente. El Parlamento será unicameral. La oposición y las minorías tendrán plenos derechos políticos y sociales, garantizándoles el Estado su acceso a los grandes medios de comunicación. Habrá libertad de prensa. La rama electoral será independiente. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos por voto directo de todos los jueces y magistrados del país. Moralización de la administración pública y

de las instituciones civiles y militares del Estado.

4. Desarrollo y modernización económica con justicia social. El Estado debe ser el principal propietario y administrador en los sectores estratégicos: en lo energético, en las comunicaciones, servicios públicos, vías, puertos y recursos naturales en beneficio del desarrollo económico-social equilibrado del país y las regiones.

El énfasis de la política económica será la ampliación del mercado interno, la autosuficiencia alimenticia y el estímulo permanente a la producción, a la pequeña, mediana y gran industria privada, a la autogestión, la microempresa y a la economía solidaria.

El Estado invertirá en áreas estratégicas de la industria nacional y desarrollará una política proteccionista sobre las mismas. La gestión económica oficial se debe caracterizar por su eficiencia, su ética, su productividad y su alta calidad. Habrá participación de los gremios, las organizaciones sindicales, populares, entes académicos y científicos en la elaboración de las decisiones sobre la política económica, social, energética y de inversiones estratégicas.

5. El 50% del presupuesto nacional será invertido en el bienestar social. Se tendrá en cuenta al colombiano, su empleo, su salario, salud, vivienda, educación y recreación como centro de las políticas del Estado, apoyados en nuestras tradiciones culturales democráticas y buscando el equilibrio de la sociedad con su medio ambiente y la naturale-

za. El 10% del presupuesto nacional será invertido en la investigación científica.

6. Quienes mayores riquezas posean, más altos impuestos aportarán para hacer efectiva la redistribución del ingreso. El IVA sólo afectará bienes y servicios suntuarios.

7. Política agraria que democratice el crédito, la asistencia técnica y el mercadeo. Estímulo total a la industria y a la producción agropecuaria. Proteccionismo estatal frente a la desigual competencia internacional.

Cada región tendrá su propio plan de desarrollo elaborado en conjunto con las organizaciones de la comunidad, liquidando el latifundio allí donde subsista, redistribuyendo la tierra, definiendo una frontera agrícola que racionalice la colonización y proteja del arrasamiento nuestras reservas. Ayuda permanente para el mercadeo nacional e internacional.

8. Explotación de los recursos naturales como el petróleo, el gas, el carbón, el oro, el níquel, las esmeraldas, etcétera, en beneficio del país y de sus regiones. Renegociación de los contratos con compañías multinacionales que sean lesivos para Colombia. La Comisión Nacional de Energía, con participación del Estado, los trabajadores del sector y las regiones, planificará la política energética.

Se construirán más refineries y se desarrollará la industria petroquímica. El Gobierno le informará a la comunidad con transparencia los tér-

minos del contrato existente para la explotación de Cusiana. Tan sólo los 5.000 millones de barriles de petróleo de reserva que poseen, a los precios de hoy y a la tasa de cambio vigente, producirán \$80 billones), es decir, más de seis veces el presupuesto nacional de 1993.

Colombia entera conocerá cómo y a qué ritmo se explotará Cusiana y cómo insertamos su producido en los planes generales de nuestro desarrollo. Hay que “sembrar el petróleo” para las próximas generaciones, porque el crudo es de todos y sus beneficios también.

9. Relaciones internacionales con todos los países bajo el principio del respeto a la libre autodeterminación de los pueblos y del mutuo beneficio. Priorizar tareas por la integración regional y latinoamericana. Respeto a los compromisos políticos del Estado con otros Estados. Revisión total de los pactos militares y de la injerencia de las potencias en nuestros asuntos internos. Renegociación de la deuda externa, buscando un plazo de 10 años muertos, en el pago de los servicios.

10. Solución del fenómeno de producción, comercialización y consumo de narcóticos y alucinógenos. Entendido ante todo como un grave problema social que no puede tratarse por la vía militar, que requiere acuerdos con la participación de la comunidad nacional e internacional y el compromiso de las grandes potencias como principales fuentes de la demanda mundial de los estupefacientes.

Jaime Caycedo Turriago
Secretario general del Partido Comunista colombiano.
Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia

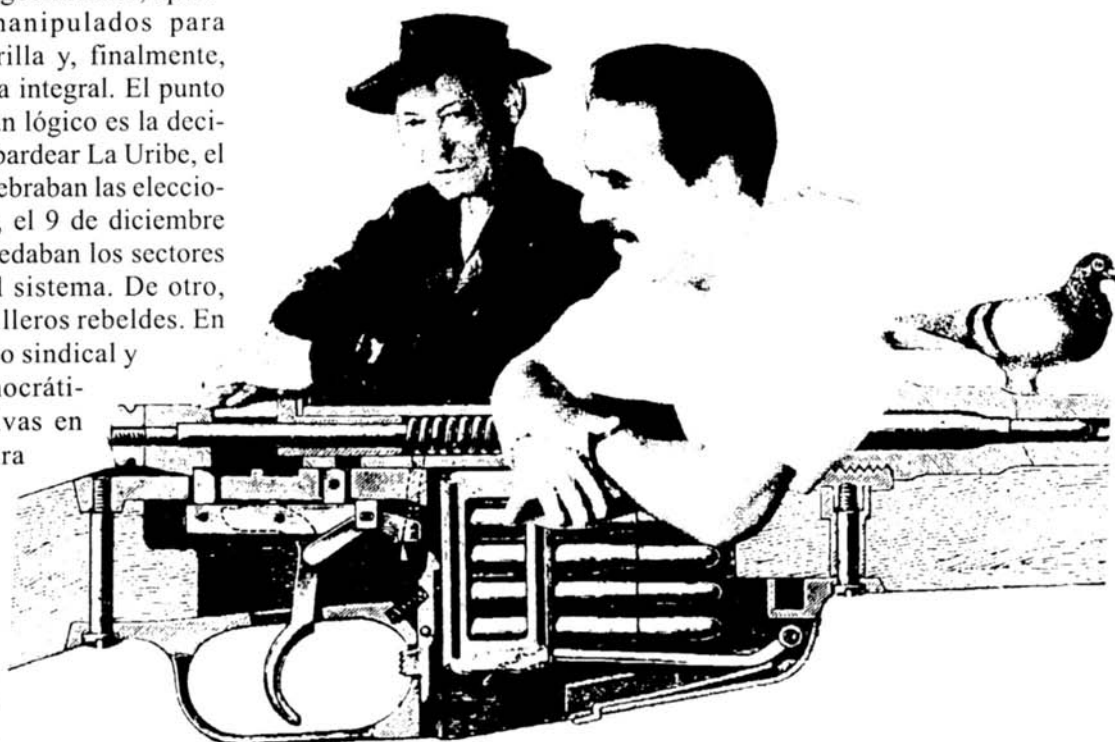
Crisis, guerra y paz

Jaime Caycedo Turriago

Reiniciar el proceso de paz el nuevo gobierno debe llevarnos a reflexionar sobre las condiciones de este hecho en el momento actual. Ante todo, un nuevo gobierno trae un nuevo proceso. Cada uno el suyo. Tras la compleja experiencia de Betancur, boicoteada por el militarismo, fracasaron sucesivamente los intentos de Barco, Gaviria y Samper. Implantaron un esquema que ahora parece quebrarse: "guante de seda en puño de hierro", como lo bautizó Barco. Es decir, ofertas de paz limitadas, dirigidas desde lo alto del poder, sin reales intenciones de hacer concesiones en los aspectos cruciales del cambio social y político, un período de diálogo y eventuales negociaciones, episodios y publicidad manipulados para deslegitimar a la guerrilla y, finalmente, reiniciación de la guerra integral. El punto de quiebre de este hilván lógico es la decisión de Gaviria de bombardear La Uribe, el mismo día en que se celebraban las elecciones para Constituyente, el 9 de diciembre de 1990. De un lado quedaban los sectores que se incorporaban al sistema. De otro, los movimientos guerrilleros rebeldes. En el medio, el movimiento sindical y social, las fuerzas democráticas no cooptadas, activas en la lucha por una apertura avanzada para una solución política negociada.

La burguesía manejaba políticamente el rompimiento. Medía la deslegitimación de la guerrilla renuente a incorporarse

a la Constituyente como una derrota para aquella. El debate para saber si fue justa o no la posición que adoptó la guerrilla puede analizarse desde los desarrollos ulteriores. 1990 es un año de extremo debilitamiento y divergencia en el movimiento popular. A comienzos de año son asesinados los dos candidatos que habrían podido encarnar una presencia significativa de las fuerzas de izquierda en el debate presidencial, prolongando la coyuntura de reagrupamiento y avance democrático creada por la candidatura de Jaime Pardo en 1986. Los crímenes de Estado contra Jaramillo y Pizarro ponen de presente la incapacidad del régimen político para



abrirse y, a la vez, su disposición de continuar por el mismo camino de la guerra sucia contra las opciones progresistas. A partir de un débil apoyo electoral, Gaviria se esmera por ganar consenso con la prosecución de los acuerdos con el M-19 y la realización de la Constituyente. Al tener este as en la manga, el gobierno desata operaciones militares y enfrenta negociar con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB, en condiciones de ventaja política. Sobrevienen los *impasses* de Caracas y luego de Tlaxcala, y el nuevo round de la guerra integral.

Pero el tiempo pasó sin que ésta logre su objetivo. El gobierno de Samper es puesto en entredicho por EE.UU. Después del retroceso de Samper ante el despeje por la objeción militar, las FARC y luego el ELN se niegan a dialogar con ese gobierno. Los diálogos posibles y realizables se refieren a la devolución de soldados presos en combate. El ELN efectúa contactos en el exterior que conducen al preacuerdo de Viana. Luego promueve el encuentro de Maguncia centrado sobre la llamada sociedad civil y su propuesta de Convención nacional. A su vez, las FARC insisten en su iniciativa de despeje en cinco municipios, diálogo con los tres poderes y la sociedad civil, y una nueva Constituyente.

Una crisis política singular

El nuevo proceso de paz, propuesto por Pastrana, debe tomar en cuenta la historia reseñada anteriormente. En ese lapso se ha ido configurando una crisis política que involucra no sólo la estabilidad de las clases dominantes sino todo el futuro del país. La elección de Pastrana, con una alta votación, la alivia pero no la supera. Es que el fondo de la misma es estructural. Es una crisis del régimen político retocado, no cambiado, por los acuerdos parciales de 1990-1991 y la Constituyente.

Esa crisis se ha hecho más compleja por varias razones: a) el cambio en la presión de EE.UU sobre el gobierno colombiano, su exigencia de continuas concesiones como chantaje para "certificar" el país;

b) el inicio de una etapa de precrisis económica, con aumento del desempleo y caída de los índices de crecimiento, en la antesala de una crisis mundial en desarrollo; c) la unidad de acción del movimiento sindical y social, con movilizaciones puntuales importantes y fuerte rechazo a la impunidad de los crímenes del paramilitarismo fascista; d) el auge significativo del movimiento insurgente, especialmente de las FARC.

La crisis del régimen político y social se ha ido superponiendo al simple problema de la paz o la guerra. Hoy son muchos más que hace cuatro años los ciudadanos golpeados por el desempleo, las altas tasas de interés, el costo de vida, la inseguridad y la violencia. Hoy es mucho más inverosímil la idea del general Bedoya de que es posible ganar la guerra mediante el autoritarismo dictatorial. Hoy, con la amenaza de una crisis económica mundial por delante, los estrategas de la oligarquía transnacional comienzan a medir los grados de inestabilidad no controlados en los países de la semiperiferia, tipo Colombia, y se proponen actuar para encontrar salidas compatibles con la persistencia de su dominación.

Es preciso, entonces, intentar caracterizar las nuevas condiciones del proceso de diálogo y negociación.

1) EE.UU, de una parte, y Alemania, por cuenta de la Unión Europea, de otra, muestran estar dispuestos a meter la mano en la búsqueda de una solución política negociada, SPN, manejable. EE.UU le da su reconocimiento legitimante a Pastrana, especialmente para negociar con las FARC. Una parte significativa de la "partitura" de la paz de Pastrana se está escribiendo en Washington, como lo ratifica la reciente visita oficial del presidente al vecino del norte. El tema de la lucha antinarcóticos, obsesión de EE.UU, es una cobertura adecuada para facilitar su intervención, tanto para la guerra como para la paz. Alemania ha tomado por su cuenta ayudar al ELN. En los tiempos de la globalización, sin embargo, las motivaciones político-estatales que modulan los intereses de cada uno de estos Estados no son semejantes. Colombia resulta ser un eslabón importante de la semiperiferia en el área geopolítica que conjuga Suramérica y El Caribe, en el vínculo de la comunicación



interoceánica en la perspectiva del comercio mundial del siglo XXI y en las reservas energéticas y la biodiversidad cuyo control se disputan los poderosos entes del capital transnacional.

2) La acción militar de El Billar, en el Caquetá, en marzo de este año, donde una fuerza de las FARC aniquiló prácticamente un batallón de la Brigada Móvil N° 3, ha sido el motivo de un cambio de percepción por el Pentágono de la correlación de fuerzas posible en el plazo de los siguientes cinco años. Al cabo de ellos se cierra el horizonte predictivo del ejército colombiano, es decir, el escenario de certidumbres donde los sucesos posibles escapan a cualquier predicción. Es extraño decir esto de un ejército que posee la mayor experiencia práctica directa de lucha contrainsurgente en el hemisferio occidental, mucho mayor que la de los propios EE.UU. En realidad, EE.UU. aprovecha la dislocación de la capacidad de dirección estratégica y táctica de la guerra interior colombiana por el ejército, su afectación por la crisis política misma, para apuntalar su pretensión de intervenir. Esto es, de volver a intervenir activamente en el delineamiento de los propósitos estratégicos y tácticos del conflicto interno colombiano

y, en consecuencia, adaptar a ello su ayuda militar a la vez que su favorecimiento a una paz concebida desde su óptica exclusiva.

3) Pastrana se inclina por la táctica de EE.UU de privilegiar una negociación con las FARC que incluye la creación del llamado Fondo Marshall (por alusión al Plan Marshall de reconstrucción europea de post-guerra) destinado a la sustitución de cultivos ilícitos e inversiones para atacar cinturones clave de la pobreza absoluta, incluso en áreas urbanas afectadas por el deterioro de la calidad de vida dada la afluencia de miles de refugiados internos. La decisión del despeje de cinco municipios iría en dirección a colocar a la guerrilla contra las cuerdas concediéndole reconocimiento político, reconocimiento de su agenda y compromiso de cortar los vínculos de las autoridades con el paramilitarismo, amén del posible canje de soldados por presos. Todo esto parece muy importante desde el punto de vista procedimental. El problema surge cuando empiecen a plantearse los puntos duros de la agenda, el contenido de la reforma política misma, la reforma agraria estructural, redistributiva y en zonas social y económicamente significativas, el problema de nuevas relaciones de poder político, el manejo de los

medios de comunicación de masas, el tema de las riquezas energéticas, etc., etc. En una palabra, el problema del cambio político que garantice los acuerdos posibles. ¿Piensa el gobierno mostrar en la práctica la intransigencia de la guerrilla o el elevado umbral de sus peticiones para justificar un eventual regreso al esquema de la guerra integral, ahora con apoyo abierto de EE.UU.? ¿O está dispuesto a avanzar, con audacia, como ha demostrado hasta hoy, y meterse en serio en un proceso de cambio político e institucional de fondo, en una especie de "frente nacional" con la guerrilla, tal como lo ha propuesto Juan Manuel Santos? Hablando en sentido realista, éste sería el único camino para avanzar.

4) Pero vienen los bemoles. La negociación separada por grupos implica la fragmentación del movimiento guerrillero desde la mesa misma. E implica, como empieza a mostrarlo la experiencia, la separación de lo que se ha dado en llamar la "sociedad civil" del proceso de diálogo y negociación. En el fondo se trataría de neutralizar la participación, no del empresariado fuertemente entroncado con el poder, o de la jerarquía católica, en lo fundamental pastranista, sino del movimiento popular, sindical, cívico, juvenil, agrario, universitario, etc., en la presentación de propuestas y concreción de acuerdos en beneficio de los intereses sociales y políticos populares compatibles con los objetivos democráticos avanzados contenidos en los programas guerrilleros. Esto buscaría debilitar el frente de negociación movimiento popular-gobierno, recientemente erigido con el paro estatal alrededor de ejes significativos del modelo económico y social, en un momento de ajuste estructural dentro de una matriz neoliberal globalizadora, liderada por el FMI, el Banco Mundial y el gobierno de EE.UU. Sería reducir todo lo negociable al resultado de la mesa exclusiva de gobierno y guerrilla, en el claro esquema centroamericano. En definitiva, separar la negociación política de su contenido económico y social, esto es, de la discusión sobre el modelo económico mismo que es un aspecto insoslayable de la negociación. Simultáneamente, el gobierno está comprometido con la reforma política que discute el Congreso,

en un evidente adelanto táctico al tema de las conversaciones entre el gobierno y la insurgencia. Este escenario de la negociación es inconveniente porque tiene como meta sacar ventaja de un proceso de compromiso separado, a) con sectores guerrilleros, b) con sectores populares, c) con el Congreso, pasando de lado por los problemas estructurales de conjunto, que afectan lo político y lo socioeconómico, así como la propia capacidad de autodeterminación del Estado-nación al tener que contar con aliados estratégicos tan poderosos e intervencionistas como EE.UU y, en un plano secundario, Alemania y la Unión Europea.

Los elementos de una nueva situación

¿Cuáles serían, entonces, las consideraciones que permitan avanzar hoy hacia la paz?

Primero que todo reconocer que estamos ante nuevas condiciones, que está surgiendo una nueva situación en el país. Esa nueva situación se caracteriza por la persistencia de una crisis política, o mejor, del régimen político, del Estado y del modelo socioeconómico, que tiende a entrelazarse con una crisis nacional, en el sentido que históricamente han tenido las crisis nacionales para el caso de Colombia: la intervención norteamericana; y porque todo este conjunto de sucesos puede llegar a ser sobreterminado por el impacto de la crisis económica mundial actualmente en desarrollo, cuyo curso ulterior es impredecible. Esto quiere decir, sin embargo, que, de todas maneras, las cosas tenderán a cambiar. ¿En qué dirección? Sólo la lucha democrática de masas y la convergencia de la misma con los objetivos democráticos avanzados, antiimperialistas, favorables a la justicia social y definitivamente éticos del movimiento insurgente podrían garantizar ir en dirección de un cambio substancial, transformador en un sentido democrático y de autodeterminación nacional.

Segundo, ¿qué propuestas serían pertinentes para esta negociación? Ante todo un programa de cambio democrático. En este

Reiniciar el proceso de paz el nuevo gobierno debe llevarnos a reflexionar sobre las condiciones de este hecho en el momento actual. Ante todo, un nuevo gobierno trae un nuevo proceso. Cada uno el suyo. Tras la compleja experiencia de Betancur, boicoteada por el militarismo, fracasaron sucesivamente los intentos de Barco, Gaviria y Samper. Implantaron un esquema que ahora parece quebrarse: "guante de seda en puño de hierro", como lo bautizó Barco. Es decir, ofertas de paz limitadas, dirigidas desde lo alto del poder, sin reales intenciones de hacer concesiones en los aspectos cruciales del cambio social y político, un período de diálogo y eventuales negociaciones, episodios y publicidad manipulados para deslegitimar a la guerrilla y, finalmente, reiniciación de la guerra integral. El punto de quiebre de este hilván lógico es la decisión de Gaviria de bombardear La Uribe, el mismo día en que se celebraban las elecciones para Constituyente, el 9 de diciembre de 1990. De un lado quedaban los sectores que se incorporaban al sistema. De otro, los movimientos guerrilleros rebeldes.

sentido es pertinente la aceptación por Pastrana de tomar como base de discusión el programa insurgente, en el que se resume su pensamiento social y político. Esto incumbe una vasta esfera de cosas que requieren de definiciones políticas. Algunos sectores de la burguesía, entre ellos Juan Manuel Santos, aceptan que hay que negociar nuevas relaciones de poder político, una especie de Frente Nacional, pero con la insurgencia, (que tendría que ser extensible al movimiento popular) que pacte un compromiso político para crear una nueva institucionalidad, que la materialice a través de una nueva Constituyente y quizás otros medios participativos adicionales; y que la garantía esencial del cumplimiento del pacto y de la superación del *síndrome Unión Patriótica* sea la constitución de un gobierno pluralista de reconciliación y reconstrucción nacional, con participación del establecimiento, la insurgencia y el movimiento popular. Esto significa que en el debate debe entrar el conjunto de la estrategia contrainsurgente hasta ahora empleada, es decir, todos los medios del terrorismo de Estado, y el acuerdo debe incorporar su extinción. Por eso, de la mesa deberán hacer parte los mandos militares, como responsables de esa estrategia transgubernamental, incluida su variante paramilitar, que no puede ser escamoteada ni puesta en simetría con la guerrilla, como pretendió Samper durante todo su gobierno, especialmente al final del mismo.

Tercero, ¿cómo puede participar el movimiento popular en ese debate? Eso puede procesarse por dos vías que no son excluyentes entre sí, que pueden ayudar a la convergencia de propuestas, de iniciativas, así como a la rearticulación del movimiento popular en un campo más amplio de alternativas para la sociedad y el Estado. Se trataría de la Convención, propuesta por el ELN y Maguncia, por una parte; y se trataría de la adecuación del despeje de los cinco municipios propuesto por las Farc y aceptado por Pastrana para favorecer una presencia social organizada, abierta y participativa, convergente y unitaria, que contribuya a socializar las coincidencias programáticas necesarias y posibles por la vía del mecanismo del compromiso político e histórico.



Algunas consideraciones finales.

Puede pensarse, lícitamente, que todo esto es una utopía y que el régimen no va a suscribir la revolución por contrato. Esto ha sido una verdad desde el punto de vista del sistema para minimizar el espectro de concesiones negociables. Procesos de compromiso político comparables están aconteciendo, con diversos grados de profundidad, en muy diversos escenarios. Desde Suráfrica, Irlanda del Norte o Palestina.

Mientras se han producido salidas políticas en varios de estos países, en Colombia se han ensayado muchos remedos, se han burlado muchos pactos, y los compromisarios de la parte del cambio quedaban a merced de la guerra sucia. Las cosas no avanzaron, las contradicciones sociales y la exclusión se agravaron y, hoy, una parte en armas de los



posibles compromisarios no está dispuesta a modificar su conducta sino hasta ver cumplidos los objetivos esenciales que fueron, histórica y políticamente, los motivos de su alzamiento.

Por otra parte, el problema no se reduce ya a paz o guerra, como en el pasado. El problema es cómo superar una crisis de fondo de la sociedad colombiana, que aún no ha llegado a todas las potencialidades de su desenvolvimiento y que pone en juego, querámoslo o no, acumulados históricos de la lucha social, política y político-militar, como no existen en ningún otro país del hemisferio occidental en la actualidad. Tengamos claro que, pese al final del mundo bipolar, no existe aún una nueva situación mundial definida y clara, que su surgimiento es el resultado de paralelogramas de fuerza complejos que provienen, también, del desarrollo de sucesos singulares; que en ello EE.UU aspira a seguir siendo, en medio de muchos obstáculos que se le interponen, la potencia hegemónica, y que su nueva política hacia Colombia no está desprovista de la intención y la estrategia para desarticular el movimiento revolucionario que EE.UU y la burguesía colombiana consideran el principal obstáculo a la consolidación estructural de la globalización neoliberal y a la eternización de su dominación en condiciones aún más subordinadas.

¿Se va a plegar todo esto, así no más, a la globalización neoliberal? ¿Habrá que renunciar, obligatoriamente, a la expectativa de una sociedad mejor? ¿Es posible luchar, ahora, por esa sociedad mejor, democrática, más igualitaria, humanizada, o son éstos propósitos a posponer indefinidamente?

Por eso, cuando decimos que de lo que se trata es de hallar una salida democrática y popular a la crisis en curso, incluida su transformación en una crisis nacional por un mayor intervencionismo de EE.UU, escudado en su pretensión de legitimidad como eje para consensuarlo (sin descartar la acción militar) estamos diciendo que el proceso de diálogo y negociación puede ser una vía, un camino, una opción. Cuenta con la ventaja de poder congregarse a la inmensa mayoría del país en torno a un compromiso, un poder pluralista de garantía y de transición, unas reformas estructurales para lo económico, lo social y lo político, y unas reglas de juego de nueva cultura democrática y soberana para ir más allá en el futuro. En contraposición al tipo de sociedad, ya preparada de antemano por el mundo transnacional para la negociación de la paz y para su salida política, tratemos de crear nosotros mismos una sociedad digna, abierta y en transformación, con capacidad de insertarse autónomamente en un mundo global no neoliberal.

Iván Orozco Abad
Profesor del IEPRI, Universidad Nacional

La situación jurídico-política del paramilitarismo, hoy*

Iván Orozco Abad

1. Breve caracterización del fenómeno paramilitar

El paramilitarismo nació en lógica de autodefensa. De la misma manera que muchas otras formas de *vigilantismo* conocidas en otras latitudes, también los paramilitares surgieron a la vida local y regional entre nosotros, en contextos en que la no presencia y la presencia traumática del Estado hizo necesario que los particulares tomaran la defensa de sus vidas, de su libertad y de sus bienes, amenazados por las guerrillas, en sus propias manos. Fue en este contexto que se produjo la Ley 48 de 1968, mediante la cual el Estado colombiano les dio por primera vez cubrimiento institucional.

En el eje de su ulterior transformación como grupos “ofensivos” se encuentran dos fenómenos, a) la inserción del narcotráfico en la guerra y, b) el rechazo del estamento militar a las negociaciones con las guerrillas, por parte de la administración Betancur (1982-1986). La emergencia del llamado narcoparamilitarismo durante la década de los ochentas y su cristalización en el modelo de “Puerto Boyacá” significó ciertamente la transformación radical del fenómeno. Con la ayuda de instructores ingleses e israelíes y sobre la base de grandes recursos de financiación se le introdujo un carácter ofensivo, en un horizonte estratégico de lucha contrainsurgente. De la defensa —expansiva— de la propiedad agraria se pasó entonces a la construcción de verdaderos dominios socioterritoriales. De otro lado, las negociaciones de paz del presidente Betancur significaron una atadura de manos para

las fuerzas militares, las cuales durante la Administración Turbay habían recibido patente de corso en su lucha contra las guerrillas. La reacción de los militares, entonces amarrados y obligados a la idea de una guerra limpia, fue la de auspiciar la creación de grupos paramilitares, encargados de la guerra sucia.

Hoy, cuando los grupos paramilitares han consolidado algunos dominios territoriales, se han expandido por buena parte de la geografía guerrillera, pero sobre todo, se han articulado, por lo menos parcialmente, bajo la dirección de Carlos Castaño en una organización de cúpula como son las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la cual busca deslindarse del narcotráfico, cabe decir que el movimiento paramilitar se encuentra ya en una tercera fase de su desarrollo, caracterizada sobre todo por su creciente cubrimiento, integración y politización. Además de contar con una organización nacional, han empezado a esbozar un proyecto de ideológico-político, el cual curiosamente copia en buena medida el proyecto guerrillero.

Durante las tres fases descritas de su desarrollo, los paramilitares han acumulado antes que sustituido progresivamente funciones. En términos generales y a pesar de las diferencias en el origen, naturaleza y talante



* El presente artículo fue escrito por el autor cuando se desempeñaba como investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional en septiembre de 1998.

de los múltiples grupos paramilitares que pueblan nuestra geografía, cabe afirmar que las funciones básicas de los mismos, en el agregado, son las siguientes: a) autodefensa, b) ariete de expansión del latifundio, c) contención de la guerrilla, d) control de población, y también por lo menos en parte, e) protección y desarrollo de actividades de narcotráfico.

Al margen de cuestiones como el marcado carácter caudillista de sus organizaciones, la legitimidad enorme con que cuentan entre amplios sectores de las élites locales y regionales en algunas zonas del país, las fuentes múltiples de financiamiento, asociadas a la recolección de aportes voluntarios, de impuestos obligatorios, narcocontribuciones etc., de importancia central para nuestro análisis, resulta sobre todo observar que los paras metodológicamente, en lo que atañe a la lógica de la guerra, expresan “una degradación de una degradación”. No es pues verdad, en este sentido, que los paras repliquen los métodos de la guerrilla. En efecto, en cuanto referidos al paradigma de la guerra regular, la cual debe resolverse en verdaderas “batallas” abiertas entre combatientes, los métodos de la guerrilla, tan proclives como son al ocultamiento de la diferencia entre combatientes y población civil como recurso para enfrentar al enemigo militar constituyen ya una degradación. Los métodos del paramilitarismo, por su parte, orientados ya no a combatir al enemigo militar sino a la población que le sirve de soporte y con ello, a “quitarle el agua al pez”, expresan una irregularidad todavía mayor. El paradigma metodológico de la guerrilla es el del “asalto” contra unidades militares y de policía, el de los paramilitares es el “terrorismo” contra la población.

2. Los paras frente al Derecho Internacional Humanitario

El discurso del Estado —pleno— de Derecho, edificado como está sobre premisas de paz y de orden, no reconoce en el plano normativo sino la existencia de delincuentes a secas y a lo sumo de terroristas, y en el plano empírico de diversas expre-

siones, del “crimen organizado”. El discurso del Derecho Internacional Humanitario edificado como está sobre premisas de guerra, habla en cambio, en los términos genéricos del artículo III común, en ambos niveles, de partes en conflicto. La cuestión es saber, primero, si a los paras —como a las guerrillas— se les da un tratamiento en el marco del Estado de Derecho o en el del DIH y, segundo, si en este último, determinar si constituyen o no verdaderas “partes en conflicto”, en los términos específicos del artículo 1o. del Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. En cuanto a lo primero, se trata sobre todo de saber cuánto “Estado”, vg. cuánta “guerra” tenemos. Si asumimos —como creo que es lo correcto— que el Estado colombiano se ha debilitado mucho, y que el conflicto armado interno ha crecido tanto que ya empieza a bordear las fronteras de la “guerra civil”; de manera que se ha alcanzado el umbral de aplicación del Protocolo II, entonces podemos ocuparnos directamente de la cuestión del DIH y de la definición de las partes en conflicto.

El artículo 1o. del Protocolo II establece cómo dicho estatuto sólo resulta vinculante dentro del marco de conflictos que se despliegan en el territorio de una de las partes contratantes —vg. los estados— cuando los mismos se desarrollen entre las fuerzas del Estado y: a) fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que cuenten b) con un mando responsable, y que tengan c) dominios territoriales tales que les permitan realizar operaciones militares coordinadas y concertadas, y aplicar el protocolo.

Supuesta la existencia de estructuras de mando responsable tanto en la gran organización de cúpula (AUC) como en los grupos paramilitares individualmente considerados, la cuestión de establecer si los paras cumplen o no con los requisitos previstos por el artículo 1o. para determinar si son verdaderas “partes en conflicto” se reduce básicamente y en la práctica en la situación actual del país a dos asuntos, a saber: a) ¿están los paras enfrentados al Estado? b) ¿cuentan los paras con dominios territoriales calificados por su capacidad militar y humanitaria?

En cuanto a lo primero hay que observar lo siguiente:

Durante las conferencias preparatorias (1974-1977) que dieron origen a los protocolos de Ginebra el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) puso sobre el tapete la discusión en torno a la necesidad de que se considerara no sólo la hipótesis de conflictos armados “verticales” entre el Estado y algún tipo de fuerzas contraestatales, sino también entre fuerzas no estatales. Entonces se alegó, por parte de las opiniones dominantes, el carácter “bizantino” de la discusión planteada y con ello se desconoció de plano la existencia de conflictos “horizontales” entre fuerzas no estatales.

Así las cosas, por defecto de la norma, la determinación del carácter de parte en el conflicto, en lo que atañe a los paras, debe pasar por la determinación de su naturaleza como fuerzas contra-o para-estatales. Si se los define empíricamente como “paraestado” y no como “contraestado”, entonces no pueden ser parte en el conflicto. Ahora bien, hay por lo menos un modo voluntarista y un modo estructural de enfrentar la cuestión de dicha definición. Si al margen de las declaraciones públicas y de las acciones individuales y esporádicas emprendidas desde el Estado contra los paramilitares, nos atenemos a las estadísticas globales de confrontación y a los análisis sobre su lugar como recurso estratégico del establecimiento para contener a las guerrillas, no cabe sino calificarlos como un fenómeno paraestatal. En efecto, las cifras de la Consejería de Paz para el período comprendido entre 1990 y 1997 revelan lo siguiente : durante dicho lapso las fuerzas armadas tomaron la iniciativa militar contra las guerrillas en 3.873 ocasiones; en tanto que las guerrillas, a su vez, enfrentaron a las fuerzas armadas 5.389 veces. En contraste con ello, las fuerzas militares atacaron a los paramilitares sólo en seis ocasiones. Las estadísticas hablan por sí solas, y en términos generales cabe presumir que las tendencias no han variado considerablemente. Peor aún, en la medida en que las fuerzas militares se han ido mostrando como bastante débiles e incapaces de contener militarmente a las guerrillas, los paramilitares se han ido convirtiendo cada

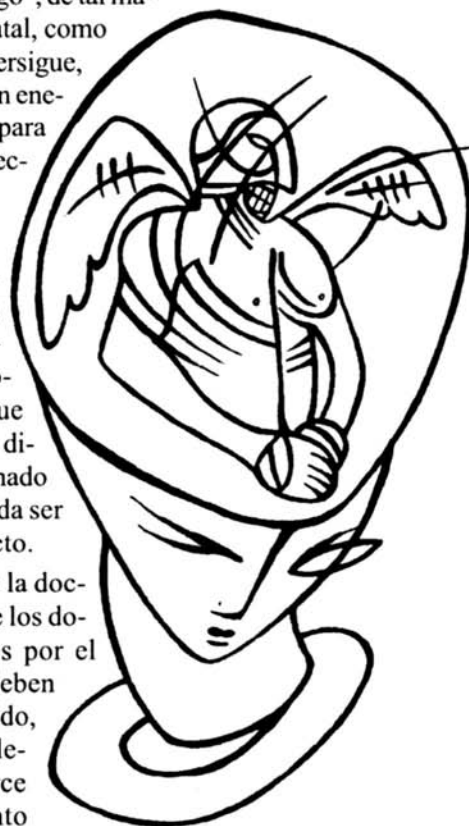
vez más en un recurso estratégico insustituible para el Estado. El relativo acorralamiento del ELN es hoy, ciertamente, no tanto el producto del accionar de las fuerzas militares, sino del paramilitarismo. Son muchos los que desde el establecimiento miran complacidos esta realidad por cuanto la misma parece estar a la base de la disposición negociadora de dicha organización, y así mismo, porque comporta una reducción eventual de los costos de la negociación.

Y sin embargo de lo dicho en lógica estructural, habida cuenta del carácter insuficiente y artificioso de la norma del artículo primero en lo que atañe a la exigencia de contraestatalidad, creo que resulta más adecuado a la naturaleza y función del DIH el que se utilice para el efecto un criterio voluntarista. En tal sentido, bastaría traer a cuento el hecho que el señor Víctor Carranza se encuentre detenido desde hace algunos meses y que se haya dictado orden de captura contra Carlos Castaño por parte de la Fiscalía y en relación con el asesinato de dos investigadores del Cinep, para justificar el carácter contraestatal del paramilitarismo. Al fin y al cabo, “el enemigo hace al enemigo”, de tal manera que si alguna instancia estatal, como es el caso de la Fiscalía, los persigue, entonces los convierte con ello en enemigos del Estado y los habilita para ser, por lo menos bajo ese respecto, como partes en el conflicto.

En cuanto a lo segundo:

Hay por lo menos tres modos de entender el concepto de dominio territorial al cual se refiere el artículo 1o. del Protocolo II como condición para que un actor armado involucrado directamente en un conflicto armado de carácter no internacional pueda ser tenido como parte en el conflicto.

La posición mayoritaria en la doctrina internacional entiende que los dominios territoriales detentados por el grupo armado de que se trate deben ser “sedentarios”. En tal sentido, se trata de dominios de naturaleza análoga a aquellos que ejerce el Estado territorial, en cuanto



capaz de defender sus fronteras con ejércitos de línea y en guerra de posiciones contra un agresor extranjero. Así las cosas, sólo en circunstancias de “guerra civil” abierta y que implique una extrema polarización y clara división y apuntalamiento territorial de la población cabría hablar de que los insurgentes cuentan con verdaderos dominios.

En el otro extremo y como expresión de una posición minimalista se encuentran quienes afirman que el concepto de dominio territorial es aplicable a un tipo de relación nómada con el territorio y la población de referencia. Deleuze y Wattari argumentan cómo, de la misma manera que los pueblos nómadas, también las máquinas de guerra protoestatales ejércen dominios territoriales en la medida en que son capaces de conservar libres sus vías de circulación. En un sentido análogo, el ELN ha manifestado reiteradamente que lo fundamental para la determinación de la existencia de un dominio territorial es la capacidad de control sobre la población. Habida cuenta que los paramilitares —de manera análoga a la guerrillas— son, en general, grupos itinerantes empeñados en construir y en mantener abiertos corredores de circulación y controles poblacionales en áreas extensas, las cuales ocupan con la densidad de un “gas”, antes que con la de un “sólido”, una definición nómada y minimalista del dominio territorial amplía enormemente las posibilidades de que se los tenga por partes en el conflicto.

Mi convicción personal hoy en día es la de que el concepto de dominio territorial al cual alude el artículo 1o. del protocolo II expresa una posición intermedia entre los máximos del sedentarismo y los mínimos del nomadismo. La clave para una cabal comprensión de lo dicho está en el hecho que la norma exige un control “tal” que les permita al actor de que se trate, realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el protocolo. Si partimos de un mínimo genérico —nómado—, podemos de-

cir que el Protocolo II exige hacia arriba una suerte de mínimo calificado, a mitad de camino hacia el sedentarismo y caracterizado por la necesidad de que se cuente con capacidad militar y con capacidad humanitaria. Denominamos capacidad militar a la capacidad —efectiva— para realizar operaciones sostenidas y concertadas. Denominamos capacidad humanitaria, por su parte, a la capacidad —igualmente efectiva— para cumplir el protocolo. La primera no plantea problemas en el momento actual de la confrontación. El carácter sostenido y concertado de los grandes operativos paramilitares debe estar tan claro como en el caso de las guerrillas. Más interesante y sobre todo mucho más problemática resulta, en la hora presente, la discusión en torno a la capacidad humanitaria de los paramilitares.

La memoria histórica inmediata nos permite constatar cómo la expansión y el fortalecimiento del paramilitarismo han significado un crecimiento impresionante en la frecuencia de las masacres y los desplazamientos forzados de población civil en distintas regiones del país. La última gran escalada guerrillera, pero sobre todo las operaciones de despedida y saludo de las administraciones Samper y Pastrana, por parte de las FARC, en cambio, han puesto de manifiesto, un salto cualitativo en la capacidad militar y humanitaria de la insurgencia, en el sentido de un acercamiento progresivo al paradigma de la guerra regular. A través de grandes asaltos a guarniciones militares, las guerrillas le han propinado duros golpes al enemigo militar. El resultado de los mismos han sido grandes bajas entre los soldados y un número significativo de “retenidos”. Habida cuenta que el DIH, en general, ve en la retención de quienes han quedado fuera de combate un “progreso humanitario” (la alternativa es matarlos), entonces cabe afirmar que la toma de retenidos y su conservación es un indicador poderoso de capacidad —efectiva— humanitaria y en último término de solidez en la dominación territorial, por parte de las guerrillas. Al fin y al cabo se requiere de grandes recursos financieros y de una logística y de una inteligencia



militar sofisticadas y en último término, de unos dominios territoriales claramente calificados bajo esos respectos, para mantener retenidos a casi quinientos soldados y policías, sin que el Estado tenga capacidad de respuesta.

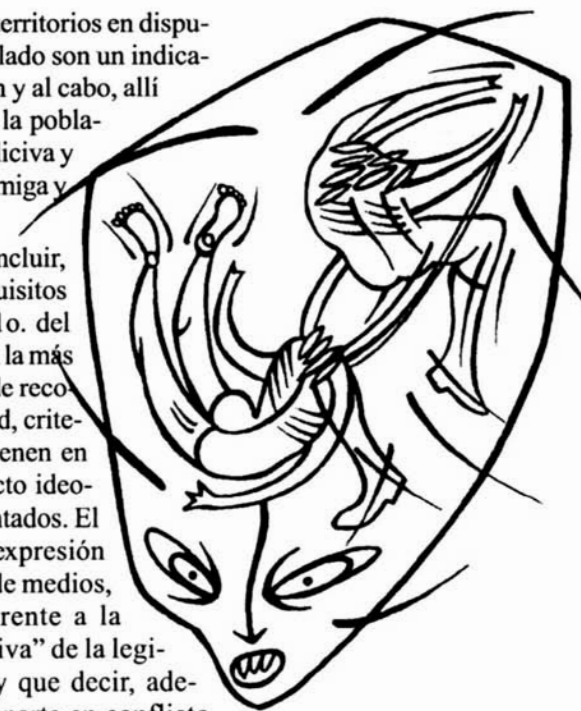
Mientras las guerrillas, sobre todo las FARC, se acercan con su accionar bélico y humanitario al sedentarismo y a la regularidad, los paramilitares, en cambio, permanecen hundidos en la más absoluta irregularidad. Su metodología, de la cual hemos dicho que constituye “una degradación de una degradación” no permite que se hable, en su caso, de que hayan desarrollado una verdadera capacidad humanitaria. La cuestión es, por supuesto, establecer si su baja capacidad efectiva humanitaria es el producto de su debilidad —vg. de la precariedad de sus dominios—, o si se trata más bien de una decisión estratégica. Alguien interesado en reivindicar para el paramilitarismo la condición de parte en el conflicto deberá afirmar que los mismos sí cuentan, por lo menos “virtualmente”, con capacidad humanitaria y que sus dominios territoriales son reales; que su barbarie es voluntaria y no producto de su debilidad. El argumento me parece insuficiente. Mi convicción hoy, repito, es la de que la capacidad humanitaria que subyace al concepto intermedio y calificado de dominio territorial al cual alude el artículo 1o. del Protocolo II comporta “eficacia” humanitaria. Se trata de una categoría que debe ser leída como un análogo de las *capabilities* de que habla la teoría sistémica del Estado en los modelos de D. Easton y G. Almond, etc.

Antes de terminar este acápite quiero todavía hacer tres observaciones, la primera de carácter empírico, y las otras dos de carácter normativo. Hoy, cuando ya la guerra colombiana en cuanto guerra de dominios territoriales se ha convertido en una guerra por el control de las fuentes de financiación de la lucha, así que la geografía fundamental de los espacios itinerantes de circulación y de dominación social se corresponde en lo fundamental con las zonas —vg. los ejes cuasihorizontales— en que discurren la economía del oro y del petróleo en el norte, y la economía de la coca en el sur, la inserción del paramilitarismo en el mapa de las guerrillas está significando que los otrora dominios territoriales estables

empiezan a convertirse en territorios en disputa. Las masacres de lado y lado son un indicador de esa evolución. Al fin y al cabo, allí donde el dominio es claro la población es tratada en lógica policiva y no en lógica militar, como amiga y no como enemiga.

De otro lado y para concluir, cabe recordar que los requisitos contenidos en el artículo 1o. del Protocolo II constituyen, en la más pura tradición wesfaliana de reconocimiento de la estatalidad, criterios “objetivos”, que no tienen en cuenta para nada el proyecto ideológico de los actores enfrentados. El DIH es en lo fundamental expresión de una ética secularizada de medios, en buena medida indiferente a la cuestión mas bien “subjetiva” de la legitimidad de los fines. Hay que decir, además, que la condición de parte en conflicto es, a la luz de la norma comentada, un “hecho notorio”, de manera que el reconocimiento correspondiente configura un acto declarativo y no constitutivo.

Y lo que es igualmente importante, hay que tener en cuenta cómo los requisitos a que aludimos constituyen un estándar renunciable por parte del Estado, de manera que si éste lo tiene a bien, por razones humanitarias o políticas, puede mediante gestos y ejercicios de reconocimiento —éste sí de carácter constitutivo— expreso o tácito a sus enemigos internos, hacer de ellos verdaderas “partes en conflicto”. En lo que atañe a las guerrillas, dicho reconocimiento ha sido reiterado y —sobre todo últimamente— más bien inequívoco. En lo que respecta a los paramilitares, los titubeos en cambio han sido muchos. Así por ejemplo, el informe exploratorio de los comisionados Ríos y García—Peña, hacia el final de la administración Samper, “Construir la Paz de Mañana”, califica a los paramilitares en forma explícita como partes en el conflicto pero no como actores políticos. Ya durante la administración Pastrana, el acuerdo del Nudo de Paramillo entre los paras y la sociedad civil pareció ser la gran puerta de entrada al reconocimiento político. La respuesta militar de las FARC convenció al Gobierno de que no



era ese, por lo menos por ahora, el camino correcto. Pero aquello del reconocimiento de politicidad al paramilitarismo es harina de otro costal, de tal manera que merece una discusión aparte.

3. Los paras frente al delito político

La Revolución Francesa de 1789 y la inestabilidad política subsecuente dieron lugar a una tradición de tratamiento privilegiado del delincuente político frente al llamado delincuente común, la cual a través de múltiples peripecias y contrariando el espíritu de los tiempos ha sobrevivido, en Colombia, hasta nuestros días. La idea del delincuente político como tipo privilegiado es expresión de una ética de justificación de medios por fines, en contravía del escepticismo ideológico y de la hegemonía de las éticas de medios propias de estatutos jurídicos concurrentes como son el del Estado —pleno— de Derecho y el del Derecho Internacional Humanitario.

Para los dos últimos se trata, por lo menos en lo que atañe a las conductas desviadas, de determinar aquellos medios que no son susceptibles de justificarse por ningún fin. El modelo del Estado de Derecho, edificado como está sobre premisas de paz, tiende a condenar homogeneamente toda apelación a la violencia, sin importar la motivación subyacente a la misma, en tanto que el Derecho Internacional Humanitario, apuntalado sobre premisas de guerra pero igualmente escéptico frente a los fines perseguidos por las partes en conflicto, se limita a la proscripción de ciertos medios y métodos de lucha.

En la estructura del delito político, el altruismo motivacional, pero sobre todo su equivalente colectivo y objetivado, cual es la existencia de un proyecto político-ideológico en el actor armado de que se trate, opera como una suerte de gran causal de justificación. En este sentido, el gran privilegio constitucional del rebelde como tipo político por excelencia es el del reconocimiento de su capacidad de interlocución en contextos de paz negociada, y el de su amnistiability e indultabilidad.

El modelo del Estado —pleno— de Derecho tiene muy baja capacidad para el perdón y el olvido así que suele no ver en las amnistías sino simples dispositivos perversos orientados a garantizar la impunidad de los crímenes más atroces —sobre todo del terrorismo— y con ello a estimular la perpetuación de la barbarie. El Derecho Internacional Humanitario como *ius in bello inter-no*, por su parte, exige de las partes en conflicto (artículo 60. del Protocolo II) que al final de las hostilidades otorguen las amnistías más amplias posibles, pero cuenta con un núcleo grande de las llamadas “faltas graves”, las cuales no son amnistiables ni indultables. Así las cosas, la tradición del delito político es aquella que entre las descritas y entre nosotros jurídicamente vinculantes cuenta con mayor capacidad para el perdón y el olvido. También conoce límites en esta materia, pero asociados a categorías imprecisas y difusas y en consecuencia políticamente manipulables como son las de la ferocidad y la barbarie. Así las cosas, se explica fácilmente la preferencia de los actores armados estatales, paraestatales y contraestatales por alcanzar un reconocimiento político.

Supuesto lo dicho, no debe sorprender que también el paramilitarismo, sobre todo durante ésta su tercera etapa de articulación nacional bajo una organización de cúpula haya empezado a esbozar un proyecto político-ideológico. Mucho más que en su metodología de lucha, es precisamente en lo que atañe al proyecto que el paramilitarismo adopta una actitud marcadamente “mimética” frente a las guerrillas. Además de justificar su existencia, de la misma manera que la insurgencia, en “carencias” del Estado —de seguridad para los unos, y de justicia social para las otras—, su ideario también está orientado por el fin último y supremo de la justicia distributiva. Ahora, en tanto que las guerrillas cuentan con una larga tradición de discurso revolucionario, los paras en cambio, a pesar de los antecedentes que expresan el movimiento Morena en el Magdalena Medio y las reformas sociales de Fidel Castaño en Córdoba, son apenas —comparativamente— unos aparecidos en la esfera del discurso.

Mientras las guerrillas, sobre todo las FARC, se acercan con su accionar bélico y humanitario al sedentarismo y a la regularidad, los paramilitares, en cambio, permanecen hundidos en la más absoluta irregularidad. Su metodología, de la cual hemos dicho que constituye “una degradación de una degradación” no permite que se hable, en su caso, de que hayan desarrollado una verdadera capacidad humanitaria. La cuestión es, por supuesto, establecer si su baja capacidad efectiva humanitaria es el producto de su debilidad —vg. de la precariedad de sus dominios—, o si se trata más bien de una decisión estratégica. Alguien interesado en reivindicar para el paramilitarismo la condición de parte en el conflicto deberá afirmar que los mismos si cuentan, por lo menos “virtualmente”, con capacidad humanitaria y que sus dominios territoriales son reales; que su barbarie es voluntaria y no producto de su debilidad. El argumento me parece insuficiente.

Surge entonces la pregunta: es el proyecto ideológico-político del paramilitarismo un agregado espurio y artificial, un simple dispositivo táctico para buscar el reconocimiento político y los beneficios en él comprendidos, o se trata de un proyecto canónico serio y creíble? La respuesta que se suele dar a esta difícil pregunta depende en general de que en la caracterización que se hace de ellos se haga primar su función como arietes de expansión del latifundio y de protección del narcotráfico, o su condición de recurso estratégico para la contención de las guerrillas. En el primer caso se los ve como a simples delincuentes comunes y a su proyecto como una mentira, en el segundo, en cambio, su discurso aparece como altamente plausible. En cualquier caso, para el efecto debemos entender ya hoy que resulta irrelevante el que los unos se presenten como revolucionarios radicales y los otros como estabilizadores reformistas del *status quo* sociopolítico.

En lo que atañe a la regulación jurídica actual del delito político hay que tener en cuenta lo siguiente: la Corte Constitucional, mediante sentencia C-456 de 1997 declaró inexecutable el artículo 127 del Código Penal y acabó, de esta manera, con la figura de la conexidad judicial, eje principal de la justificación de los delitos-medio por el delito-fin. Se generó así una incongruencia profunda entre los modos de tratamiento del delito político en el ámbito judicial y en el ámbito congresional. En este último y por disposición constitucional, el delincuente político debe recibir un tratamiento privilegiado. En cambio, en el ámbito judicial está recibiendo un tratamiento discriminatorio, en la medida en que se lo ha hecho objeto de un absurdo agregado de tipos penales. La muerte jurisprudencial y por lo menos temporal del delito político como tipo privilegiado en el ámbito judicial se fundamentó por lo menos en parte en la idea y en los imperativos de igualdad del Estado —social— de Derecho. Por fortuna, se requería algo más que una mala sentencia para afectar la competencia constitucional de los órganos políticos en materia de rebelión, sedición y asonada, así que continúa vigen-

te, entre otras la norma de la Ley 418 de 1997 la cual le atribuye al Gobierno la capacidad para definir —vg. reconocer— quiénes son delincuentes políticos de cara las negociaciones de paz. En la euforia negociadora del momento se está hablando inclusive de la posibilidad de que mediante referendo se reactive el artículo 13 transitorio de la Constitución de 1991, de manera que se concentre en el presidente, a través del llamado “derecho de gracia” el monopolio para la determinación de los límites de la justicia. El gobierno se ha dado inclusive la pena de salir a ofrecer el perdón y el olvido de delitos atroces como el secuestro y el homicidio fuera de combate. Hasta ahora el ofrecimiento se ha hecho sólo a las guerrillas. Hay la impresión de que la administración Pastrana no tiene todavía para nada claro qué tratamiento le debe dar al paramilitarismo. En esta materia el Estado colombiano es hoy un territorio de entes autónomos y de mensajes contradictorios. El gobierno, el Congreso, la Fiscalía, la Procuraduría, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, están hablando lenguajes diversos.

En fin. Luego de las promesas hechas a los campesinos desplazados en Brranca-bermeja el presidente cuenta con tres meses para definir una política sobre la materia.

4. A manera de conclusión

Habida cuenta de todo lo dicho sobre la situación de los grupos paramilitares frente al DIH cabría concluir que los mismos, por lo menos en principio y de conformidad con los parámetros —objetivos— establecidos por el artículo 1o. del Protocolo II adicional, no son “parte” en el conflicto, en la medida en que, a diferencia de lo que sucede con las guerrillas y muy en particular con las FARC, no cuentan con una verdadera y sobre todo efectiva “capacidad humanitaria”. El no cumplimiento de este requisito resulta tanto más notorio y gravoso en la medida en que el grado de respeto por los derechos humanos se ha convertido en el criterio central de reconocimiento por parte de la comunidad internacional en las postrimerías del siglo XX.

Hoy, cuando los grupos paramilitares han consolidado algunos dominios territoriales, se han expandido por buena parte de la geografía guerrillera, pero sobre todo, se han articulado, por lo menos parcialmente, bajo la dirección de Carlos Castaño en una organización de cúpula como son las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la cual busca deslindarse del narcotráfico, cabe decir que el movimiento paramilitar se encuentra ya en una tercera fase de su desarrollo, caracterizada sobre todo por su creciente cubrimiento, integración y politización. Además de contar con una organización nacional, han empezado a esbozar un proyecto de ideológico-político, el cual curiosamente copia en buena medida el proyecto guerrillero.

Si por el contrario, mantenemos el criterio tradicional para la definición y reconocimiento de lo delictual político, cual es la existencia de un proyecto político-ideológico (como análogo colectivo del altruismo motivacional individual), los paras se transforman a mi juicio, cada vez más, en buenos candidatos al tratamiento correspondiente. Hay pues una tensión profunda entre los criterios humanitarios del DIH y aquellos otros que provienen de la tradición de lo delictual político. Una ética de medios como la del DIH parece condenarlos inexorablemente a una fuerte estigmatización como simples criminales de guerra. Una ética de justificación de medios por fines, en cambio, como la que informa la figura del rebelde, parece abrirles espacios de reconocimiento.

De otro lado, el hecho que la sentencia C-456 asesinó el delito político en el ámbito judicial y lo relegó al ámbito de las definiciones político-congresionales, acaso libera la institución de sus amarras ético-jurídicas tradicionales y la abandona a una flotación más libre y flexible en las aguas de lo simplemente "conveniente" (artículo 150, numeral 17 de la Constitución Política). Pero hay razones de "conveniencia pública" para reconocerle a los paramilitares la condición de actores políticos en el contexto de las actuales negociaciones de paz? Creo que sí.

En efecto, entiendo que hoy, en la práctica, se cuenta básicamente con tres grandes opciones de tratamiento de los paras, por parte del gobierno, a saber: 1) se los puede dejar por fuera de la negociación, así que se los conserve como un recurso estratégico del establecimiento para equilibrar fuerzas en un momento en que las guerrillas, exitosas como han estado en el plano militar, pueden estar tentadas de adoptar posiciones triunfalistas y maximalistas, 2) se los puede combatir militarmente, de manera que se relegiten las fuerzas militares, y 3) se los puede sentar a la mesa. Lo primero, a pesar de sus ventajas aparentes para el establecimiento, terminaría por minar la confianza de las guerrillas en sus posibilidades de supervivencia luego de la desmovilización y conduciría muy seguramente a una ruptura de las conversaciones. Además de que podría resultar

muy costoso para la legitimidad internacional del Estado. Lo segundo, vale decir, combatirlos, puede resultar excesivamente costoso para el establecimiento en el evento en que las guerrillas estén "cañando" y no quieran sino acumular fuerzas y ganar posiciones para continuar en la guerra. Al fin y al cabo, abrir una guerra de dos frentes es debilitarse. Lo tercero, en cambio, significaría la visibilización y controlabilidad de los paras y en último término, el asentamiento de fuertes bases de confianza. En este evento lo mejor sería, como se ha propuesto reiteradamente, una mesa paralela.

Reconocer a los paras parece, pues, jurídicamente imposible, pero políticamente conveniente. En sus manos está ayudar a resolver esa contradicción. Corresponde a los paras revisar sus decisiones estratégicas en materia de métodos de lucha, de manera que dejen en paz a la población civil y enfrenten directamente al enemigo militar, vale decir, a las guerrillas.

Nuestra guerra intestina, la cual se pelea cada vez más como un conflicto entre máquinas de guerra, deberá, en cambio, ser negociada como "conflicto social". Las comunidades afectadas deberán dejar de ser tratadas como objeto, para convertirse en sujeto. La población civil deberá transformarse en sociedad civil. Y lo que es igualmente importante, de cara al conflicto social, las negociaciones de paz deberán ser altamente "inclusivas". No sólo el Estado y las guerrillas, también los paras representan segmentos de población y grupos de interés. De otro lado, el hecho que habrán de ser, por lo menos en parte, negociaciones entre "criminales de guerra" y en consecuencia entre actores con baja capacidad moral para descalificarse y excluirse recíprocamente, asociado al carácter progresivo del DIH, permite pensar en un modelo de integración política del paramilitarismo, condicionado al desarrollo de una mayor capacidad humanitaria. El negocio con los paras no podría ser sino uno: incorporarlos como milicias a cambio de que abandonen su estrategia de confrontación indirecta, en favor de un enfrentamiento militar directo con las guerrillas. En cualquier caso, sus crímenes mas atroces deberán ser castigados por la justicia..

Socorro Ramírez V.
Profesora del Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales de la Universidad
Nacional de Colombia

La mediación internacional: no todo es color de rosa¹

Socorro Ramírez V.

El agravamiento de los conflictos violentos que desangran a Colombia, sus consecuencias en pérdidas de vidas, desplazamiento de poblaciones y daños materiales, ha hecho surgir las más disímiles peticiones de intervención internacional.

Así, por ejemplo, el anterior gobernador de Antioquia habló de Cascos Azules para Urabá. La Comisión Nacional de Conciliación sugirió la verificación de la aplicación del derecho internacional humanitario por parte de la Comisión Internacional de Encuesta. Las FARC pidieron la presencia de la Cruz Roja Internacional y del cuerpo diplomático para la entrega de los soldados en Las Delicias. Un grupo de intelectuales se dirigió al Consejo de Seguridad para pedir una intervención internacional. El gobierno de Samper propuso una comisión de observación electoral y la conformación de un Grupo de Países Amigos de la Paz en Colombia. El expresidente López Michelsen, por su parte, insistió en la necesidad de definir cuál es la contribución que se solicita de los organismos internacionales y de los Estados interesados en ayudar al país, con el propósito de poner fin al caótico tránsito de todo tipo de intermediarios de la paz y hasta de mercenarios para negociar secuestros. El propio Andrés Pastrana aprovechó sus intervenciones en las primeras giras internacionales: la cumbre de los No Alineados, la reunión del Grupo de Río, y la Asamblea General de

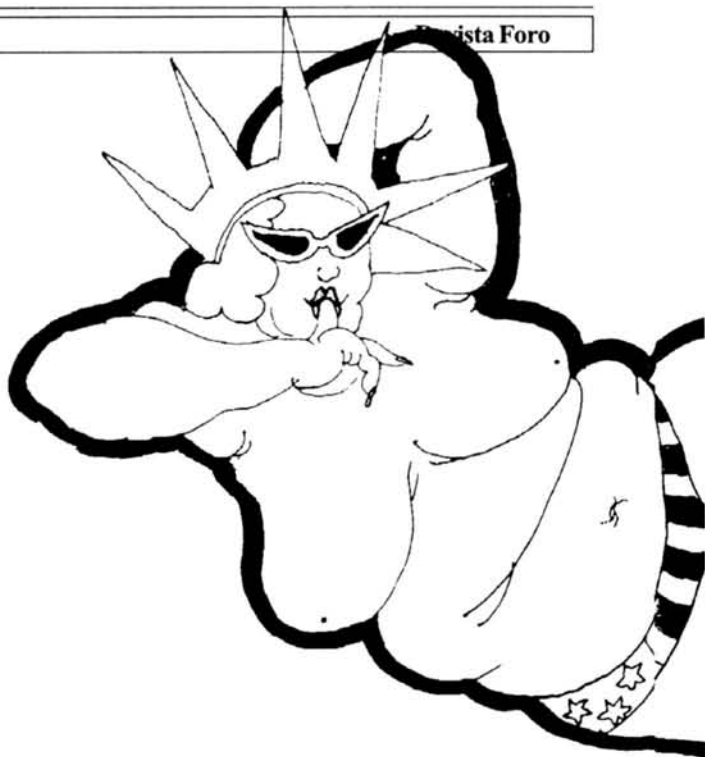


¹ Este trabajo hace parte de una investigación que desarrolló con el apoyo de Colciencias.

las Naciones Unidas, para pedir el apoyo de la comunidad internacional a la paz en Colombia.

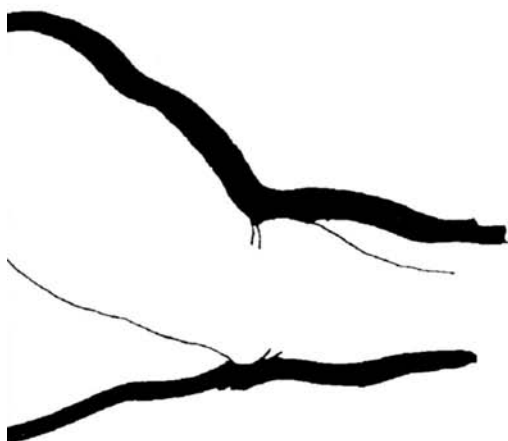
Pero las voces que reclaman la presencia internacional frente a las violencias en Colombia no son únicamente internas. Estamos asistiendo a una progresiva internacionalización de los conflictos colombianos, no sólo por sus efectos sobre los vecinos sino por su relación con asuntos claves de la agenda internacional. Por eso, miembros del Grupo de Países Amigos que conformó Samper, como el gobierno de Costa Rica, han estado dispuestos a facilitar las negociaciones, ser garantes o testigos; el de Venezuela ha ofrecido mediar si así se lo pide el gobierno de Colombia y en un momento insistió, además, en la "persecución en caliente" para contener los embates de la guerrilla y la delincuencia colombiana sobre la frontera común. Numerosas ONG de diversos países del mundo están presentes en las zonas de mayor conflicto para realizar acciones humanitarias y presionan tanto a los gobiernos de sus países como a los organismos regionales o internacionales a tomar cartas en el asunto. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos abrió una oficina especial en Bogotá, y Washington condicionó la entrega de ayuda a las fuerzas militares a un compromiso escrito por éstas de respetar los derechos humanos, como ya lo había hecho con el gobierno sobre el asunto de las drogas. Sectores oficiales y privados alemanes han puesto en marcha sus "buenos oficios" para ayudar a que el ELN se disponga a negociar; para ello organizaron la reunión de Maguncia. Y, más recientemente, el Congreso estadounidense reaccionó en torno a la conexión de la política de paz formulada por el nuevo presidente colombiano y la erradicación de los cultivos ilícitos. Están en marcha, pues, variadas formas de participación externa sobre distintas dimensiones del conflicto interno y diversas peticiones nacionales de mayor intervención.

La internacionalización de los conflictos colombianos y de sus posibles salidas no obedece sólo a la dinámica interna. Responde también a cambios internacionales en curso, que hacen imposible para un país como Co-



lombia resolver sus propios dramas al margen del contexto mundial. Pero, a pesar de que es imprescindible la presencia externa para lograr la paz en Colombia, hay que tener en cuenta que no todas las intervenciones internacionales en conflictos internos han dado resultados positivos. Los actores del conflicto nacional deben aprender de las experiencias y lecciones que les brindan recientes casos de éxitos parciales o de derrotas absolutas de la mediación internacional en conflictos internos de algunos países. De hecho, la euforia de comienzos de los años noventa por la presencia internacional en la negociación de guerras civiles ha dado paso a una amplia controversia y cautela sobre sus condiciones y modalidades.

En efecto, una vez terminado el conflicto bipolar se generaron grandes expectativas sobre el papel que la Organización de Naciones Unidas (ONU), en particular, podría jugar para aliviar el sufrimiento de muchas poblaciones, sufrimiento derivado de la violación de los derechos humanos, la represión o la violencia política, de los conflictos intraestatales o los desastres naturales. Tanto en la organización como en medios académicos se pensaba que en esta nueva época sería mucho más factible estimular y concretar la cooperación de diversas instancias multilaterales para apaciguar y resolver viejos con-



flictos locales o regionales². Se esperaba, además, que muy rápidamente tomaría forma un proceso de readecuación y reforma del sistema de Naciones Unidas, en particular del Consejo de Seguridad, entre otras cosas para cumplir esa tarea, identificar tempranamente las perturbaciones e incluso preverlas, y tener más eficacia para mantener la seguridad y la paz³. Era también de esperar que se reglamentara la función que había cumplido el Consejo de Seguridad por la cual había ordenado desplazar Cascos Azules para calmar las hostilidades entre fuerzas rivales, supervisar el cese del fuego y el retiro de tropas, garantizar el cumplimiento de acuerdos, etc.⁴

Así, al calor de la caída de los regímenes comunistas en el Este y del fin de la rivalidad bipolar, se fue propagando la actividad pacificadora avalada por la ONU a tal punto que, entre 1988 y 1992, —a más de las acciones que existían en ese momento— se emprendieron 14 nuevas operaciones de paz⁵, y al concluir el año 1993, cerca de 100.000 Cascos Azules se encontraban desplegados en 17 países⁶. Los altos costos y los contradictorios resultados de esta primera oleada de acciones dieron paso a no pocas controversias y a la disminución de las operaciones. Por eso, entre 1993 y 1997, descendió el número de nuevas intervencio-

nes a nombre de la ONU⁷. Al mismo tiempo empezaron a surgir en su interior o fuera de ella otros mecanismos de mediación.

² Peter Wallensteen y Karin Axell, "Armed Conflict at the End of the Cold War, 1989-1992", en *Journal of Peace Research*, Vol. 30, No. 3, 1993, pp. 331-346.

³ Estas tesis han sido sustentadas por Stanley Hoffman, "A new World and its Troubles", en *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 4, 1990-1991; Richard Falk, Samuel S. Kim y Saul H. Mendlovitz (comps.), *The United Nations and a Just World Order*, Westview Press, Boulder, 1991; sir Anthony Parsons, "The United Nations in the Post-Cold War Era", en *International Relations*, Vol. XI, No. 3, diciembre de 1992.

⁴ Así lo hizo, con resultados de éxito o fracaso parcial o total, por ejemplo, en Grecia en 1947, el Líbano ((Unifil 1958), las guerras árabe-israelíes, entre la India y Pakistán, en el Congo (1960), Chipre (Unficyp), las alturas del Golán (Undof), y el Sureste Asiático (Unmoghio).

⁵ En Angola (Unavem I, 1988, II, 1991), Irak-Kuwait (Unikom, 1991), Irak después de la Guerra del Golfo, Namibia (1989-1990) con el Grupo de Ayuda a la Transición, el Sahara Occidental (Minurso, 1991), Camboya (Untac, 1992-1994) con la Autoridad de Transición, Somalia (1992), Mozambique (Onumoz, 1993), Nicaragua, Centroamérica (Onuca), El Salvador (Onusal, 1992), Unomsa en Sudáfrica.

⁶ La ONU tiene estacionados Cascos Azules en el Sinaí, los altos del Golán entre Siria e Israel, sur del Líbano, entre India y Pakistán, Chipre, en la frontera de Irak y Kuwait, Camboya, Angola, El Salvador, Sahara Occidental, Croacia-Bosnia, Somalia, Ruanda y Mozambique. Analiza cada una de estas intervenciones Maurice Bertrand, "A défaut d'une stratégie concertée des grandes puissances, les Nations unies s'enferment dans un rôle de pompiers" en *Le Monde diplomatique*, junio de 1993, p. 11.

⁷ Haití (fuerza multinacional 1994 y Unmih 1995), la exYugoslavia (Untaes para Eslavonia, IPTF y Unprofor para Bosnia-Herzegovina, Unpredep para Macedonia, Unmop para la península de Prevlaka, Uncro en Croacia), Rwanda (Onamir 1994), Guatemala (Minugua, la única decidida por la Asamblea) Grandes Lagos (Resolución del Consejo de Seguridad No. 1080 del 15 de noviembre de 1996).



Todas estas acciones pacificadoras se han realizado en diversas regiones, con diferentes objetivos y modalidades, y con resultados muy controvertidos. Para su diseño, evaluación y estudio estas operaciones se han clasificado de muy diversas maneras y han dado origen a varias tipologías. Cada una de las categorías establecidas está referida a situaciones concretas y tiene implicaciones específicas.

Una primera clasificación de las operaciones, que se suele hacer en Naciones Unidas, es entre las llamadas de establecimiento, mantenimiento, construcción o aplicación de la paz, y las relacionadas con

la diplomacia preventiva⁸. Otra tipología divide las intervenciones en políticas y militares. Dentro de las primeras se podrían incluir los llamados "buenos oficios" por parte de la Secretaría General, la asistencia humanitaria, la ayuda a la transición, la administración temporal de un territorio, la verificación de la defensa de los derechos humanos, la asesoría para la organización y supervisión de elecciones, la asistencia en emergencias o catástrofes, la ayuda al retorno de refugiados, la aplicación de sanciones, etc. Dentro de las segundas estarían las operaciones realizadas por contingentes como los Cascos Azules para interponerse entre fuerzas combatientes, garantizar ceses de fuego, mantener el orden público, desarmar facciones, ayudar en la desmovilización y reinserción de combatientes, retirar minas antipersonales, proteger la entrega de ayuda humanitaria, etc. La línea de separación entre una acción política y militar es, sin embargo, muy difusa. Una intervención que puede comenzar como una operación política limitada, muy rápidamente puede requerir —por la dinámica de los acontecimientos— mayor intervención, empleo de la fuerza y ampliación de los objetivos inicialmente delineados. Para mostrar la amplia y compleja gama de operaciones y clasificarlas según los objetivos enunciados, Alan James construyó la siguiente tipología: restaurar el orden (Somalia), mediar (Estados sucesores de la exUnión Soviética y de la exYugoslavia), amortiguar fuerzas rivales (Líbano), facilitar el retiro de fuerzas (Afganistán), ayudar en un proceso de reconciliación nacional (Nicaragua), abreviar un prolongado conflicto interno

⁸ Una sustentación de esta última se encuentra en la entrevista al director de planificación de política del Departamento de Estado norteamericano, James Steinberg, "Diplomacia preventiva: elemento clave de la política exterior de Estados Unidos", Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América, Perspectivas de Estados Unidos en cuanto a la solución de conflictos, Bogotá, mimeo, enero 9 de 1997.

(Angola), y administrar temporalmente un país (Camboya)⁹. Otra forma de agrupamiento de las estrategias de participación internacional se refiere a las acciones de prevención, gestión, solución y transformación de conflictos¹⁰. Una más las divide entre acciones referidas a la paz negativa y a la paz positiva, la diplomacia de vía uno y de vía dos, o la estructura de vías múltiples¹¹. Una clasificación adicional de la intervención exógena en el ámbito local diferencia las etapas de “buenos oficios”, mediación, negociación y paz como parte de una secuencia que puede involucrar actores y metas diferentes¹².

A más de las diversas clasificaciones que se puedan hacer a partir de tomar en consideración distintos aspectos, el aumento de las actividades pacificadoras de la ONU en la posguerra y de otros mecanismos regionales o informales ha puesto de presente nuevas tendencias en la mediación internacional. Joseph Camillieri ha señalado, en el marco de la acción de las Naciones Unidas, tres tendencias¹³. Primera, cada vez más las acciones de mantenimiento de la paz están dirigidas a resolver los conflictos y no sólo a contenerlos. Segunda, aumenta el número de países que reciben fuerzas de la ONU y de naciones que contribuyen a ellas (a finales de 1992 participaban 67 países). Tercera, y más significativa, la mayor parte de las nuevas operaciones —a excepción de la Guerra del Golfo— han sido realizadas no en disputas interestatales sino en conflictos internos, algunos de los cuales tenían una repercusión sobre sus vecinos o la región.

Ahora bien, la aplicación de la mediación externa no siempre ha tenido el efecto deseado. Los resultados alcanzados han sido diversos y contradictorios. Los hay con éxitos parciales pero también con derrotas absolutas, a tal punto que algunas de las intervenciones auspiciadas por la ONU en medio de enfrentamientos armados o guerra civil de un país terminaron agravando el conflicto y convirtiéndose en parte de él¹⁴.

Por eso, como decíamos antes, la expectativa inicial ha dado paso a una acti-

tud más cautelosa y hasta al cuestionamiento de la conveniencia de la intervención externa en la restauración o el mantenimiento de la paz en el marco de un conflicto interno. Este debate adelantado en las Naciones Unidas y en medios académicos ha dado lugar a una amplia literatura sobre las razones del éxito o del fracaso de muchas operaciones de las que se ha estudiado su origen, modalidad, desarrollo y resultados.

Entre las razones del éxito se han señalado, entre otras cosas, el consentimiento de los bandos, el momento adecuado, una amplia participación en la decisión y aporte de personal y financiamiento por parte de los Estados miembros, una investigación permanente del desarrollo del conflicto y de análisis de las propuestas posibles, el uso de la fuerza únicamente en defensa de los integrantes de la misión, etc. Entre las razones del fracaso se han documentado la poca transparencia de la decisión, la ausencia de consentimiento sobre la operación y de

⁹ Alan James, “Internal Peace-Keeping: ¿A Dead End for the UN?”, en *Security Dialogue*, Vol. 24, No. 4, diciembre de 1993.

¹⁰ William Zartman, “Prevenir y reducir conflictos: metas que todos los países pueden compartir”, en Servicio Cultural e Informativo., *Op. Cit.*, pp. 11-14.

¹¹ “Solución de conflictos: papel único de Estados Unidos en el siglo XXI”, en *Ibid*, págs. 14-17.

¹² Juan Gabriel Tokatlian, “La elusiva paz en Colombia: ¿un horizonte todavía abierto?”, en Juan Gabriel Tokatlian y José Luis Ramírez, *La violencia de las armas en Colombia*, Bogotá, Fundación Alejandro Angel Escobar, septiembre de 1995, pp. 183-198.

¹³ Joseph Camillieri, “Mantenimiento de la paz, pacificación y prevención de crisis después de la guerra fría”, en Modesto Seara Vázquez (compl.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 127-153.

¹⁴ Hice una primera revisión de los balances de mediaciones en algunos de estos casos en Socorro Ramírez, “El intervencionismo en la posguerra fría”, en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, No. 21, enero-abril de 1994, pp. 49-68.

acuerdo sólido entre los bandos en conflicto, la demora en la negociación, aprobación y aplicación de la operación, la falta de coordinación adecuada, la precaria continuidad en el apoyo, etc.¹⁵.

Para Colombia este debate es esencial. Tipos, modalidades, precondiciones, éxitos y fracasos, hay que analizarlos tratando de desentrañar los mayores problemas en los que se inscriben y tratando de aprender las lecciones que aportan. La muy diversa y reiterada apelación nacional u ofrecimiento externo de participación internacional para buscar salidas, está poniendo de presente, en primer lugar, la incapacidad nacional para hacerle frente y resolver las múltiples violencias que se cruzan y retroalimentan. Pero también muestra la falta de claridad sobre las condiciones, la forma, el alcance y el sentido que podría tener una eventual participación de la ONU o de otras entidades en el conflicto armado en Colombia.

Tales experiencias y lecciones pueden servir para analizar las posibilidades existentes, para examinar las precondiciones del éxito así como las trampas y los obstáculos que pueden surgir en el difícil camino de restaurar y mantener la paz a partir de acciones lanzadas desde fuera. Ayudan también a definir el para qué y lo que se espera con una intervención internacional. Todo ello permite entender las encrucijadas en que se plantea la intervención y la mediación internacional en conflictos intraestatales en las cambiantes circunstancias internacionales y en las inciertas perspectivas de las Naciones Unidas a finales del siglo XX. Ayuda a buscar otras modalidades regionales e informales que podían contribuir en el caso colombiano.

Es verdad que el conflicto colombiano, su análisis y la búsqueda de posibles salidas no son sólo de competencia nacional. Como lo hemos dicho, su vinculación con temas centrales de la agenda internacional, las diversas repercusiones externas que ya viene teniendo, y el hecho de que en el mundo de hoy no es po-

sible pensar ni asumir ningún asunto doméstico, y menos el de la paz, sin una perspectiva internacional, son poderosas razones para considerar la pertinencia de un aporte externo. Pero cualquier absolutización de la intervención internacional o su búsqueda anárquica y espontánea puede traer nefastas consecuencias y agregarle explosivos ingredientes a una situación ya de por sí complicada. Por lo demás, la mediación internacional es un asunto complejo que no puede ser tomado a la ligera ni puede reemplazar los indispensables esfuerzos internos.

¹⁵ Herbert Ortega, "El proceso de paz en El Salvador bajo la mediación de Naciones Unidas", en *Revista de Iripaz*, Guatemala, año 2, No. 4, julio-diciembre de 1991, pp. 143-161; Luis Aguilar de Luque, "El papel de la ONU en Nicaragua, un posible ejemplo para el futuro", en *Revista de derecho político*, Madrid, No. 32, 1991, pp. 331-336; Corten André, "La démocratie ou l'évasion. Les réfugiés haïtiens à l'assaut de l'Amérique", en *Le Monde diplomatique*, febrero de 1992, p. 15; Rosalyn Higgins, "The New United Nations and Former Yugoslavia", en *International Affairs*, Vol. 60, No. 3, 1993; William Durch, "Building on Sand: UN Peace-Keeping in the Western Sahara", en *International Security*, Vol. 17, No. 4, primavera de 1993; Chossudovsky Michel, "Dépendance alimentaire, 'ingérence humanitaire' en Somalie", en *Le Monde Diplomatique*, julio de 1993, pp. 16-17; Rasmer Amer, "The United Nations' Peacekeeping Operation in Cambodia: Overview and Assessment", en *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 15, No. 2, septiembre de 1993; Gabriel Munuera, *Preventing Armed Conflict in Europe: Lessons From Recent Experience*, París, Western European Union, 1994; Alan J. Kuperman, "The Other Lesson of Rwanda: Mediators Sometimes Do More Damage Than Good", *SAIS Review*, invierno-primavera 1996, pp. 221-240.

Alain Touraine
Director del Instituto de
Estudios Superiores de París.

El sujeto democrático (1)

Las concepciones liberal, revolucionaria y social de la democracia*

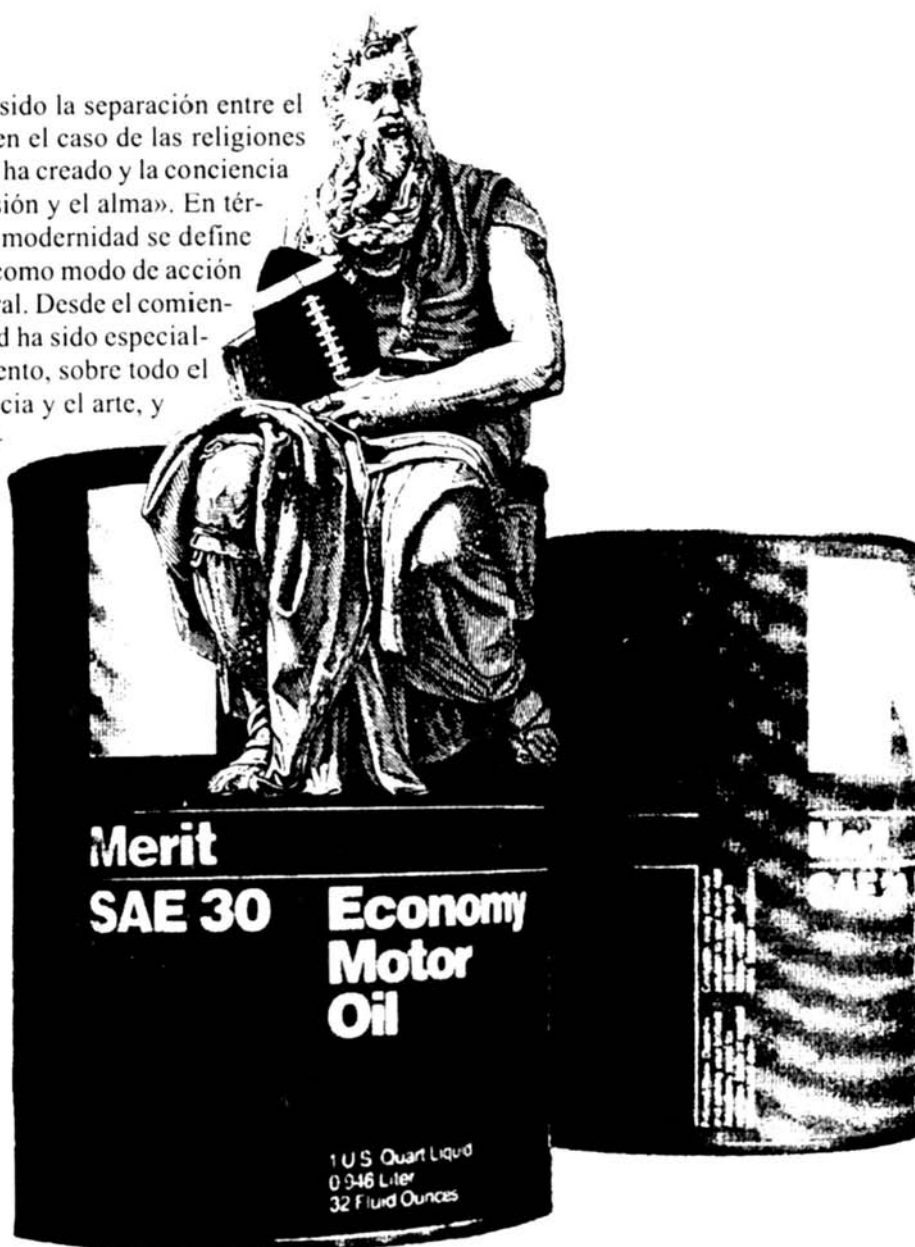
Alain Touraine

La idea de sociedad

Lo que ha definido la modernidad ha sido la separación entre el orden del mundo, su sentido o incluso —en el caso de las religiones monoteístas— la intención de aquél que lo ha creado y la conciencia humana; Descartes decía: «entre la extensión y el alma». En términos más actuales podemos decir que la modernidad se define por la separación entre la racionalización como modo de acción sobre la naturaleza y el individualismo moral. Desde el comienzo de la modernidad europea, esta dualidad ha sido especialmente palmaria: por un lado, el Renacimiento, sobre todo el italiano, basado en la alianza entre la ciencia y el arte, y que reproduce o construye el orden del mundo; por otro, la Reforma y su afirmación de la fe, y, por tanto, el individualismo moral, a través de la paradoja luterana del siervo-albedrío (*servum arbitrium*), opuesta a la defensa erasmiana del libre albedrío.

Esta ruptura de la cosmología religiosa, si bien puede llamarse secularización y ascetismo en el mundo utilizando la terminología weberiana, no permite por sí misma la construcción de sociedades modernas. Para que dicha construcción sea posible, debe aparecer un principio de unión, de combinación o incluso de integración de estos dos mundos, ahora separados: la racionalización y el individualismo moral.

* El presente artículo fue tomado de la Revista *Claves de España*, se publica con la autorización del autor y la revista. En el próximo número de FORO se publicará la segunda parte, titulada *Igualdad y diferencia*.



Las sociedades que podemos llamar clásicas, que dominaron durante gran parte de los siglos XVII, XVIII e incluso del XIX en Europa occidental y cuyo modelo se extendió por gran parte del mundo, se definían por la afirmación central de que era la idea misma de sociedad o, de modo más preciso, la política concebida en el sentido aristotélico, la que aportaba un principio de unidad de la acción y la experiencia humana al permitir combinar la acción racionalizadora y la libertad de la conciencia moral, respetando siempre su separación. Este largo período estuvo dominado por el pensamiento jurídico y político y, a su nivel más elevado, por la filosofía política que, de Maquiavelo a John Stuart Mill, pasando por Jean Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau y Tocqueville, constituyó el primer conjunto moderno de representaciones de la sociedad. Cuatro ideas principales definen este modelo clásico.

1. La primera es la de que el orden social es algo producido, creado y no transmitido por o sometido a un orden superior. Afirmación que conlleva la ruptura con el orden religioso, preparada ya a partir del siglo XIV por los defensores del emperador frente al papa. Esta confianza en la voluntad política ha estado estrechamente asociada a la formación de los Estados nacionales modernos, primero, a partir del siglo XV, en Gran Bretaña y Francia; más tarde, en el siglo XVII, en los Países Bajos y en Suecia. El principio más importante de esta concepción de la *auto-producción* del orden social fue la idea de soberanía popular, ya presente en la tradición política británica y, sobre todo, en la *Glorious Revolution* de 1688 y en el *Bill of Rights* de 1689, pero que se afirmó más directamente un siglo después en las declaraciones de derechos americanos y franceses. La sociedad es una creación de la voluntad política. Esa es la razón por la que las primeras naciones modernas, Holanda y los Países Bajos, Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, nacieron de revoluciones.

2. La sociedad y su interés se convierten así en el principio mismo de evaluación moral de las conductas. El bien y el mal ya

no son definidos por una tradición o un mensaje divino, sino por los efectos positivos o negativos de las conductas sobre el interés general, es decir, sobre el *funcionamiento* del cuerpo social. Metáfora biológica que se corresponde con ese organicismo, a menudo asociado al pensamiento utilitarista o funcionalista, que tuvo en Gran Bretaña su máximo desarrollo, especialmente a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. Las tradiciones americana y francesa, más radicales, han dado una importancia central a las ideas de nación y república, pero en los países europeos ha sido claramente el interés de la sociedad libremente creada el que ha constituido más que el respeto a los valores comunitarios, el principio general de organización del derecho y de la educación. Lo que expresa la sociología clásica: es al socializarse cuando el ser humano se convierte en un auténtico individuo.

3. Este modelo clásico de sociedad produce individuos semejantes pero desiguales. Por tanto se opone directamente al modelo que asocia igualdad y diferencia y cuyas condiciones de existencia investigo en estas páginas. En efecto, lo que es universal es un derecho general e incluso natural, como dice el artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos», artículo que añade a continuación; «Las distinciones sociales sólo pueden basarse en la utilidad común».

Aunque los franceses y americanos proclamaron la primera idea con mayor énfasis que los ingleses, siempre más apegados al *homo economicus* que al *homo politicus*, todas las sociedades modernas se jerarquizaron fuertemente, al tiempo que afirmaban la igualdad de los derechos civiles. Los *whigs* británicos, los creadores de la república americana y los pensadores liberales postrevolucionarios franceses, como Tocqueville y Guizot, fueron republicanos en el sentido francés o americano, pero no fueron demócratas, pues desconfiaban de la plebe y se cuidaban mucho de dejar la gestión de la sociedad en manos de su *sanior pars*, de ciudadanos razonables. De este modo, fue fácil combinar la igualdad de derechos civi-

Al comienzo de su historia moderna, la democracia se basó en la esperanza en un futuro mejor. Durante dos o más siglos, la idea democrática fue inseparable de la revolución (o de un conjunto de reformas profundas), mediante la que se eliminarían los obstáculos de acceso a una sociedad moderna que estaría organizada racionalmente, protegería los intereses de cada individuo y sería socialmente justa por estar basada en un principio absoluto de igualdad. La idea revolucionaria fue más fuerte no tanto por su aportación positiva definida en términos de trabajo, de creación de riqueza y de pertenencia nacional o cultural, como en la medida en que más directamente se puso al servicio de categorías definidas por su dependencia, su explotación y su alineación. Pues esas «masas» dominadas, si bien pueden levantarse contra sus amos, no pueden ser los actores de la creación de una sociedad libre.

les con la desigualdad de las situaciones sociales, una fuerte dominación de clase, la esclavitud o la destrucción de los colonizados y una dominación sobre la mujer que llegó hasta a negarles durante mucho tiempo los derechos civiles. Los franceses han definido un «elitismo republicano» que nos recuerda que la igualdad de los ciudadanos está asociada a la desigualdad de los individuos y a la dominación de una clase por otra.

Sin embargo, las fuerzas de integración de ese modelo clásico son poderosas y se reforzaron tras el primer período de la industrialización, primero en Gran Bretaña y en Alemania, y más tardíamente en Estados Unidos y Francia. De la democracia industrial al *Welfare State*, pasando por los regímenes social-demócratas de tipo escandinavo de los años treinta, asistimos a la transformación de los derechos cívicos en derechos sociales; a la reducción de las desigualdades mediante el impuesto progresivo y políticas sociales de redistribución. El modelo clásico permitió el desarrollo de las reivindicaciones obreras y las intervenciones del Estado en la vida económica. Pero cuanto más importantes eran esas intervenciones, más se las criticaba. Las críticas moderadas hicieron notar que los efectos de redistribución eran más limitados de lo previsto; las más radicales, provenientes de la Escuela de Frankfurt, de los teóricos del *labelling* o de Michel Foucault, denunciaron la imposición de un orden social a una población a la que se había puesto en situación de dependencia.

4. Queda por decir que la referencia a la igualdad en derecho frente a la desigualdad de hecho no hubiera tenido la fuerza histórica que tuvo si no hubiera estado basada en una confianza absoluta en el sentido de una *evolución* histórica natural. Cuanto más moderna es una sociedad, más rápidamente cambia, más profundamente actúa sobre sí misma y más barreras y distancias sociales heredadas del pasado elimina. Cuanto más apela a la razón, menos soporta el peso de las tradiciones. Mientras las culturas políticas tradicionales, especialmente las religiosas, asociaban naturaleza y sociedad y hablaban de buen grado de la autoridad natu-

ral del rey, del sabio o del padre, la cultura política moderna asocia el principio jurídico de igualdad a una necesidad histórica que niega que se puedan mantener los privilegios sin que ello lleve a la ruina a las sociedades. Fue esta alianza de previsiones históricas y juicios morales la que dio toda su fuerza a la idea de *progreso*, cuyo contenido es establecido por la ciencia histórica y, a la vez, reconocido por la confianza en la presencia en todos los individuos del pensamiento racional, del sentido común, que es, según la trivializada fórmula de Descartes, la cosa mejor repartida del mundo.



Cuanto más se opone el principio de intervención en la vida social, un derecho universal a un poder establecido, más necesita ese recurso al derecho apoyarse en la confianza en una necesidad histórica, aun más concreta e incluso material que el poder del príncipe. Sólo la alianza del desarrollo de las fuerzas productivas y de la libertad humana puede ganar a la alianza de la fuerza y de los mecanismos de control social como la ley, la educación o la propaganda.

La democracia revolucionaria

Al comienzo de su historia moderna, la democracia se basó en la esperanza en un futuro mejor. Durante dos o más siglos, la idea democrática fue inseparable de la revolución (o de un conjunto de reformas profundas), mediante la que se eliminarían los obstáculos de acceso a una sociedad moderna que estaría organizada racionalmente, protegería los intereses de cada individuo y sería socialmente justa por estar basada en un principio absoluto de igualdad. La idea revolucionaria fue más fuerte no tanto por su aportación positiva definida en términos de trabajo, de creación de riqueza y de pertenencia nacional o cultural, como en la medida en que más directamente se puso al servicio de categorías definidas por su dependencia, su explotación y su alineación. Pues esas «masas» dominadas, si bien pueden levantarse contra sus amos, no pueden ser los actores de la creación de una sociedad libre. Esta deben concebirla y realizarla intelectuales revolucionarios al servicio de la burguesía, del proletariado o de las naciones colonizadas, que permiten realizarse a las leyes del desarrollo histórico. Proceso éste que ha llevado a los movimientos revolucionarios a transformarse de modo natural, tras la toma de poder, en regímenes autoritarios, sin que por ello pueda negárseles del todo la consideración de movimientos democráticos. Todavía nos nutrimos de una cultura política que asocia estrechamente la democracia a una esperanza que no era tanto la expresión de una preferencia como la convicción de que la necesidad histórica terminaría por imponerse a la resistencia mate-

rial, política e ideológica de los privilegiados. El término «pueblo» se ha referido tanto a la voluntad de la mayoría, o incluso a la voluntad general en el sentido de J. J. Rousseau, como a una realidad cuasi-natural, las de las fuerzas productivas, las del conjunto de los miembros de la sociedad, trabajadores y ciudadanos.

La democracia revolucionaria está considerada como el régimen más abierto y poderoso, pues se estima que es el único capaz de movilizar todas las energías y todas las competencias. La victoria del pueblo es la del trabajo y el porvenir frente a los privilegiados, el beneficio y el pasado. Frente a una sociedad diferenciada y jerarquizada, la idea de pueblo ha opuesto sobre todo un conjunto homogéneo, expresión concreta e incluso comunitaria de la igualdad. Por estar basada en la confianza en la evolución histórica, esta concepción de la democracia ha hecho triunfar una política voluntarista, destruyendo las barreras sociales y creando una comunidad de ciudadanos, una sociedad política todopoderosa de la que depende una sociedad civil en la que continuamente renace la desigualdad. Ha definido la sociedad como una herencia, una tradición, un sistema de reproducción social; y la ha opuesto a la política, que, por el contrario, es el dominio del Uno, de la unanimidad, o al menos de la gran mayoría. Esta política democrática, separada de los actores sociales, no puede reconocer el debate ni el enfrentamiento de una mayoría y una minoría, cuya posición puede invertirse. Esta política democrática actúa por eliminación, no por debate y compromiso. Este sólo sirve para revelar, más allá del discurso demasiado hábil o de la demagogia, el egoísmo o la traición de los que no son dignos de ser ciudadanos y deben ser eliminados. Esta idea de la democracia, que dudamos en llamar popular por lo impronunciable que ha llegado a ser esta expresión, a menudo trae aparejada una separación neta entre lo que se puede llamar el movimiento democrático y el juego político. El papel de los parlamentos es combinar de manera siempre insatisfactoria la diversidad de los intereses y la desigualdad social con el principio de igualdad política y con la unidad de la ley y el poder, mientras que el

La sociedad y su interés se convierten así en el principio mismo de evaluación moral de las conductas. El bien y el mal ya no son definidos por una tradición o un mensaje divino, sino por los efectos positivos o negativos de las conductas sobre el interés general, es decir, sobre el funcionamiento del cuerpo social. Metáfora biológica que se corresponde con ese organicismo, a menudo asociado al pensamiento utilitarista o funcionalista, que tuvo en Gran Bretaña su máximo desarrollo, especialmente a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. Las tradiciones americana y francesa, más radicales, han dado una importancia central a las ideas de nación y república, pero en los países europeos ha sido claramente el interés de la sociedad libremente creada el que ha constituido más que el respeto a los valores comunitarios, el principio general de organización del derecho y de la educación. Lo que expresa la sociología clásica: es al socializarse cuando el ser humano se convierte en un auténtico individuo.

espíritu democrático desconfía de las instituciones, de la autonomía siempre amenazadora de la clase política, de la corrupción que recuerda que las fuerzas de dominación social son las que gobiernan la vida política. Cree en la democracia directa y combate la desigualdad a la que sólo pueden hacer retroceder la voluntad popular y el espíritu revolucionario.

Esta concepción no ha triunfado siempre y por doquier, pero ha predominado en la mayor parte de los movimientos que se llamaban o se llaman democráticos, sobre todo allí donde el desarrollo, incluso la modernización, no podían ser endógenos debido a la resistencia de las viejas formas de organización económica o de la dependencia exterior. Los que dirigen la modernización, los que crean tensiones y rupturas sociales profundas en esos países, no son los actores sociales nacionales, sino el Estado, nacional o extranjero, o incluso actores sociales extranjeros como los invasores llegados de países más poderosos económicamente o mejor provistos de capitales. La idea democrática tiende entonces a convertirse en revolucionaria; recurre a un poder movilizador e igualitario y, sobre todo, se apoya en argumentos «objetivos», es decir, en la formación necesaria de la nación y en la generalización de las técnicas de producción y de los modos de consumo o de educación que definen la modernidad. Expresión que hay que emplear en singular, pues ese espíritu democrático revolucionario es universalista y no culturalista. No afirma el carácter específico de una tradición nacional, étnica o religiosa, sino el derecho de todos a entrar, incluso a la fuerza, en el mundo moderno que es el de la ciencia, las técnicas y la potencia, y que está identificado con el porvenir.

El espíritu y la acción revolucionarios han dominado y destruido con frecuencia movimientos democráticos. Pero también con frecuencia los han preparado. En eso que antes se llamaba el Tercer Mundo, la invocación al pueblo ha sustituido recientemente al poder de los déspotas ilustrados o de las vanguardias revolucionarias, sobre todo en los países más próximos a la modernización

endógena, que se enfrenta a unos obstáculos y a un retraso relativamente más limitados. Del mismo modo que en el siglo XIX los países del Danubio apelaron a la historia y a la cultura nacional para lanzar movimientos de liberación nacional cuyo contenido democrático fue con frecuencia muy fuerte, el actual llamamiento a la identidad cultural se ha enfrentado a la manipulación de la conciencia popular por un poder autoritario. Tomemos el ejemplo de los movimientos indígenas en Latinoamérica. Es cierto que en ocasiones han sido utilizados por vanguardias revolucionarias no indígenas, en especial en Guatemala, o que en ocasiones se han replegado en la defensa de sus intereses, como en Nicaragua, pero en la actualidad a menudo saben asociar la defensa de una identidad étnica con la búsqueda de una participación democrática en el sistema político. En ese sentido puede interpretarse el movimiento zapatista en Chiapas y sobre todo la transformación del catarismo boliviano, que, bajo la dirección de Víctor Hugo Cárdenas, se ha convertido en un instrumento de destrucción del caudillismo local y de creación de instituciones políticas democráticas en los municipios. Como en el caso de los movimientos obreros y campesinos, la salida autoritaria es una amenaza constante, que a menudo se impone, pero es imposible negar la capacidad democratizadora de esos movimientos revolucionarios. Es evidente que la orientación del sistema político depende de su apertura o cerrazón, lo que indica tanto el papel principal de las instituciones democráticas como la ausencia de contradicciones insuperables entre éstas y los movimientos revolucionarios. Uno podría incluso asombrarse de tener que recordar estas conclusiones, dada la larga tradición que Europa tiene de asociación entre democracia y revoluciones. Evidentemente, el hecho de que se haya impuesto una desconfianza general del pensamiento democrático hacia el discurso y la acción revolucionarios es un efecto del totalitarismo comunista. Un recelo que tiene fundamento, pero ni mayor ni menor que la tradicional desconfianza de los demócratas respecto al liberalismo económico. Deseo aquí igualar la balanza entre estos dos componentes de los que pretendo mostrar tanto su im-

Queda por decir que la referencia a la igualdad en derecho frente a la desigualdad de hecho no hubiera tenido la fuerza histórica que tuvo si no hubiera estado basada en una confianza absoluta en el sentido de una evolución histórica natural. Cuanto más moderna es una sociedad, más rápidamente cambia, más profundamente actúa sobre sí misma y más barreras y distancias sociales heredadas del pasado elimina. Cuanto más apela a la razón, menos soporta el peso de las tradiciones. Mientras las culturas políticas tradicionales, especialmente las religiosas, asociaban naturaleza y sociedad y hablaban de buen grado de la autoridad natural del rey, del sabio o del padre, la cultura política moderna asocia el principio jurídico de igualdad a una necesidad histórica que niega que se puedan mantener los privilegios sin que ello lleve a la ruina a las sociedades.

portancia como su debilidad para llegar a la conclusión de que el pensamiento democrático debe apartarse de ambas concepciones, a la vez opuestas y emparentadas.

En este fin de un siglo dominado por regímenes totalitarios y autoritarios, nos apartamos, con razón, de la concepción revolucionaria de la democracia, pero corremos el riesgo de olvidar que los movimientos democráticos chocan siempre con la resistencia de un orden que protege una dominación social. Hay que guardarse de identificar democracia y liberalismo, o incluso crecimiento endógeno (*self-sustaining growth*), pues despojaría de toda su importancia a la democracia, reducida así, por ejemplo por Seymour Martin Lipset, a la condición de atributo de una modernización económica lograda. Sólo se trataría del apaciguamiento de los conflictos en una sociedad lo suficientemente rica y diversificada como para arbitrar con facilidad los conflictos de interés. Esta concepción liberal no da cuenta de los componentes democráticos presentes en unos movimientos políticos que, en efecto, desembocan en general en regímenes autoritarios, prontos a reprimir la expresión de las demandas populares. Está claro que el hecho de que el movimiento obrero revolucionario haya desembocado en el totalitarismo leninista y que los movimientos de liberación anticoloniales hayan establecido dictaduras personales o militares exige interrogarse sobre las razones de tales degradaciones, pero no puede llevar a negar el calificativo de democráticos a unos movimientos que apelaban al pueblo y a la nación frente a unas minorías dominantes, ya fueran nacionales o extranjeras. Constatemos solamente que cuanto mayor es la dominación de un poder político sobre un movimiento social menos posibilidades hay de que se cree una sociedad democrática y más tiende a crearse un poder absoluto que se considera el único capaz de hacer reinar la igualdad, es decir, de reducir o abolir las desigualdades sociales sustituyendo todas las formas diversificadas de dominación social por la igualdad de todos en su sumisión a un poder absoluto. La democracia revolucionaria tiende, pues, regularmente a destruirse a sí misma.

La democracia liberal

La democracia revolucionaria, por estar estrechamente asociada a la concepción evolucionista y voluntarista de la modernidad, no puede definirse más que por oposición a la democracia liberal. En la misma medida en que la primera se impone una voluntad política a un orden social, la segunda reduce al máximo las intervenciones en el poder político y favorece la regulación de la organización social mediante negociaciones directas y mediante el mercado, contentándose con hacer respetar los contratos pasados, la honestidad de las transacciones, la exactitud de las informaciones de las que deben disponer los actores sociales o económicos para poder elegir un modo racional y negociable. Del mismo modo que la concepción revolucionaria sometía lo social a lo político, la concepción liberal somete éste a lo económico, a las conductas económicas, entendidas éstas en su sentido más amplio, como conviene hacerlo para las nociones de interés o de utilidad que incorporan elementos culturales y sociales y dan así un papel esencial a la interiorización de valores y normas conformes al interés personal y a la utilidad social. El declive de la visión progresista de la historia y de la acción revolucionaria ha dado una importancia central a ese liberalismo cuyos efectos han sido tan negativos para la idea de los derechos cívicos y sociales y, por tanto, para la idea de *ciudadanía* como los de la violencia revolucionaria.

Sociológicamente, la idea de acción estratégica representa mejor esta concepción que la de opción racional, demasiado diferente a las condiciones sociales reales en las que se toman las decisiones. Desde Herbert Simon, James March y Michel Crozier, la sociología de las organizaciones y de las decisiones ha mostrado cómo la búsqueda de la optimización de las ventajas y de la disminución de costes se sitúa en una red de interacciones cambiantes y complejas, en un medio débilmente controlado y con informaciones limitadas. A menudo, esas estrategias son más defensivas que ofensivas y tienden más a controlar zonas de incertidumbre que

La democracia revolucionaria está considerada como el régimen más abierto y poderoso, pues se estima que es el único capaz de movilizar todas las energías y todas las competencias. La victoria del pueblo es la del trabajo y el porvenir frente a los privilegiados, el beneficio y el pasado. Frente a una sociedad diferenciada y jerarquizada, la idea de pueblo ha opuesto sobre todo un conjunto homogéneo, expresión concreta e incluso comunitaria de la igualdad. Por estar basada en la confianza en la evolución histórica, esta concepción de la democracia ha hecho triunfar una política voluntarista, destruyendo las barreras sociales y creando una comunidad de ciudadanos, una sociedad política todopoderosa de la que depende una sociedad civil en la que continuamente renace la desigualdad.

a obtener ventajas medibles de inmediato. Del mismo modo, en el ámbito del voto político, elegimos, al menos con tanta frecuencia como a los candidatos que consideramos que defienden nuestros intereses, a aquellos candidatos que parecen estar apoyados por personas como nosotros o que tienen referencias históricas o ideológicas semejantes a las nuestras y, sobre todo, a los que se oponen a lo que consideramos el peligro más amenazador. Es difícil, pues, establecer una relación directa entre un interés personal y una política macroeconómica, una reforma del código penal o una transformación del sistema escolar.

A un nivel más elevado, esta defensa de los intereses lleva a desear una libertad negativa por temor a una movilización autoritaria de los recursos económicos, políticos y culturales llevada a cabo por un poder dictatorial. Mientras los revolucionarios definen la democracia como el triunfo

de una voluntad política, los liberales la conciben como la libertad de los actores sociales y, en particular, aunque no únicamente, de los actores económicos.

Al nivel de las empresas y de las organizaciones en general, esta concepción de la acción estratégica lleva a los actores, en su deseo de optimización, a tener en cuenta pragmáticamente los intereses y las intenciones de los otros actores, y por tanto a negociar con ellos. Las organizaciones más eficaces no son las más racionalizadas sino, por el contrario, las más sensibles a las demandas y a las posibilidades provenientes del medio técnico, económico o político y que son capaces de transformar de continuo las relaciones de influencia en su seno. Son las que luchan eficazmente contra los intereses adquiridos y los privilegios de una élite dirigente de tipo nomenclaturista. Muchos

responsables políticos y sociólogos tienen incluso tendencia a llamar democráticas a las redes de influencia más flexibles, más adaptables a los cambios necesarios y, en última instancia, a identificar la democracia con la gestión de la complejidad y la incertidumbre.



En apariencia, esta concepción es totalmente opuesta a la que he denominado revolucionaria: y sin embargo, no se oponen totalmente entre sí. Las dos concepciones descansan en una esperanza histórica. Una y otra creen en un fin de la historia. En un caso, por el triunfo de la ciencia y de la técnica; en el otro, por el de la acción racional. Dicho en otros términos: los revolucionarios y los liberales tienen en común subordinar la vida social a un orden exterior, el de la razón. Tanto unos como otros pertenecen, pues, a lo que podría denominarse la política de la ilustración. Los liberales creen en la existencia de una tendencia histórica hacia una complejidad e incertidumbre crecientes y hacia cambios cada vez más permanentes y más débilmente coordinados, de tal suerte que es imposible definir una sociedad muy moderna por un tipo de organización social creada y modificada por elecciones racionales. Su filosofía de la historia afirma una tendencia a la desagregación de los conjuntos, al retroceso de las intervenciones planificadoras en beneficio de una regulación permanente llevada a cabo por los mercados, los compromisos o los enfrentamientos limitados. Como los revolucionarios, quieren la disolución de un orden social que consideran arbitrario o sometido a intereses privados. En uno y otro caso se introduce un recurso no social, casi natural, y en todo caso alejado de valores sociales y culturales, contra las desigualdades, las injusticias y la ineficacia. Revolucionarios y liberales desconfían por igual de la conciencia, de las construcciones jurídicas, de las instituciones y, de modo más general, de los actores. Los unos creen en la liberación de las fuerzas productivas para derribar un orden social definido como injusto y arcaico; los otros, en las interacciones prácticas.

El hecho de que la razón sea en un caso la del despotismo ilustrado y en otro la del mercado bien organizado y controlado crea grandes diferencias entre esas dos concepciones de la democracia pero deja subsistir muchos elementos comunes a las dos. El más importante es que revolucionarios y liberales creen en el triunfo final de un orden racional mediante el debilitamiento más o menos rápido de las desigualdades, de los

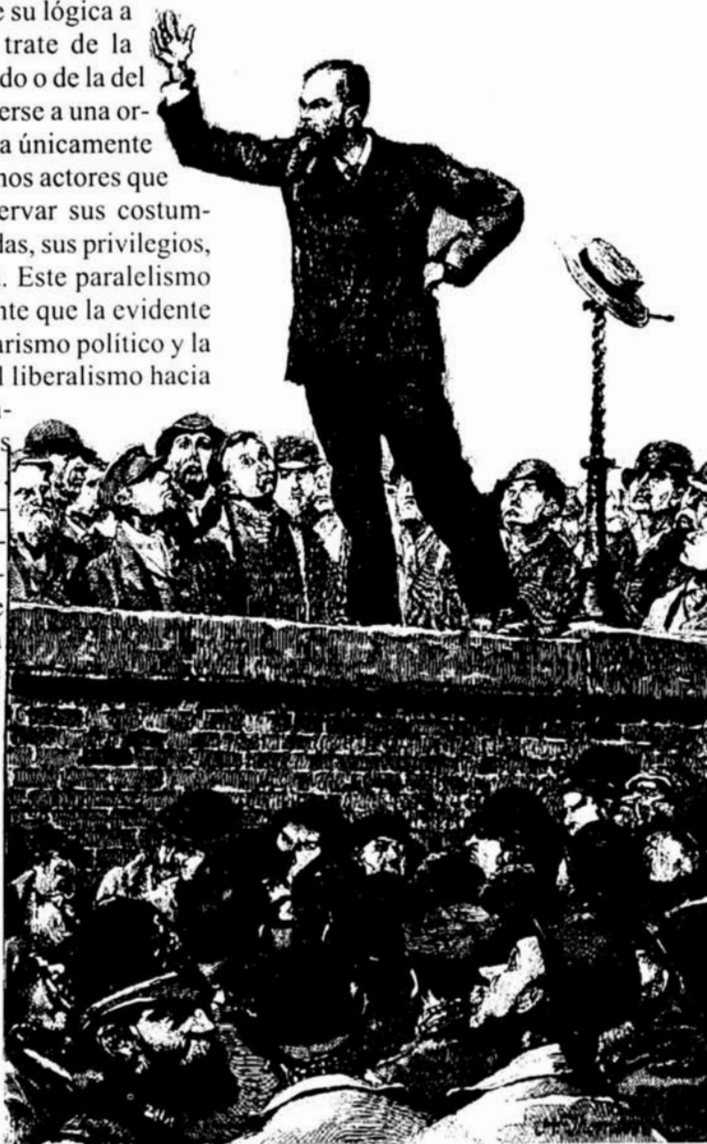
privilegios y de las formas arbitrarias de autoridad y de poder. Los herederos de Tocqueville no son en esto diferentes de los jacobinos. En ambos casos se observa la misma esperanza en una sociedad transparente, sometida a principios universalistas. Este parentesco es aún más claro cuando se oponen estas dos familias a los *nacionalistas* de uno y otro tipo que subordinan la organización de la vida social a la defensa de una identidad, de una especificidad y de una tradición histórica y cultural. La oposición entre todas las concepciones populistas y nacionalistas, *völkisch*, y el conjunto formado por los liberales y los revolucionarios es más profunda que la que se da entre estas dos últimas categorías. La historia de muchos movimientos revolucionarios ha mostrado que existe una clara oposición entre el desarrollo liberal o revolucionario y el nacionalismo cultural, étnico o religioso. Farhad Khosrokhavar ha mostrado, en el caso de Irán, cómo se da una inversión brutal de uno a otro y cómo el poder postrevolucionario, que se convierte en teocrático, elimina tanto el movimiento social revolucionario como las fuerzas políticas liberales. Este paso del movimiento social y de la política liberal a una dictadura cultural, nacional o religiosa nos obliga a reconocer los lazos de unión entre el movimiento democrático, la acción revolucionaria y la política liberal: los tres se inscriben en la modernidad política ya descrita, cuya fuerza y creatividad quiero recordar antes de mostrar su declive.

Democracia y nacionalismo, histórico o cultural, son incompatibles, mientras que el liberalismo y revolución no se oponen más que parcialmente y en el seno del modernismo progresista. Que el liberalismo está tan cargado de esperanza histórica como el espíritu revolucionario ha sido casi evidente estos últimos años, tras la caída del imperio y la ideología soviéticos. El fin de la guerra fría ha hecho que triunfe la idea de globalización, y por tanto la de la superación de los imperios, de las coerciones estatales (algunos dirían, no sin ingenuidad, que incluso de las guerras) en beneficio de la creación de un mundo unificado por los mercados, las comunicaciones de masas y el creciente temor a las amenazas que pesan so-

La idea democrática tiende entonces a convertirse en revolucionaria; recurre a un poder movilizador e igualitario y, sobre todo, se apoya en argumentos «objetivos», es decir, en la formación necesaria de la nación y en la generalización de las técnicas de producción y de los modos de consumo o de educación que definen la modernidad. Expresión que hay que emplear en singular, pues ese espíritu democrático revolucionario es universalista y no culturalista. No afirma el carácter específico de una tradición nacional, étnica o religiosa, sino el derecho de todos a entrar, incluso a la fuerza, en el mundo moderno que es el de la ciencia, las técnicas y la potencia, y que está identificado con el porvenir.

bre la vida en la tierra. Al «proletarios de todos los países, uníos», responde un «consumidores, o habitantes, o seres vivos de todos los países, uníos». Las utopías racionalistas cambian de contenido o de consecuencias, pero todas mantienen la idea de un fin de la historia; y por tanto de un sentido de la historia que, para no caer en la barbarie, debe necesariamente llevar a la subordinación de la vida social a un principio racional de regulación de los intercambios sociales.

La concepción liberal lleva, pues, en sí, los mismos principios que la concepción revolucionaria, pero también provoca críticas de la misma magnitud que las que ésta provocaba. En ambos casos, una visión global y no social impone su lógica a un orden social. Ya se trate de la racionalización del mercado o de la del príncipe, pretende imponerse a una organización social definida únicamente por la irracionalidad de unos actores que buscan protegerse, conservar sus costumbres, sus ventajas adquiridas, sus privilegios, sus canales de influencia. Este paralelismo parece aquí más importante que la evidente oposición entre el voluntarismo político y la desconfianza extrema del liberalismo hacia toda intervención voluntarista y centralizada en los intercambios sociales. Pero lo mismo que se puede poner en duda el carácter democrático de un poder «popular absoluto», se puede considerar ajeno a la democracia un modo de gestión social que facilite la acumulación de las riquezas y de los poderes de decisión y aumente así las distancias sociales en lugar de reducirlas. Ha sido incluso contra la ceguera de los liberales frente a los mecanismos de acumulación de los recursos contra la que tradicionalmente se ha organizado el pensamiento político crítico.



Pero la debilidad de ese pensamiento radica en que los regímenes voluntaristas o revolucionarios no obtienen mejores resultados que las sociedades liberales en lo que al respeto a la libertad y a la igualdad se refiere. Más importante es la crítica a la eliminación de los actores sociales por parte de las dos concepciones. El pensamiento «clásico» no cree en la acción voluntaria y eficaz de unos actores definidos por una identidad cultural y unos vínculos sociales, capaces por tanto de conductas de valor. Ambas concepciones consideran que una política «representativa» de los intereses sociales sólo puede dar el poder a los intereses más poderosos y desempe-

ñar un papel de consolidación y de transmisión de las desigualdades sociales, como a menudo hacen las reglas jurídicas. El interés o la razón, principios hostiles en igual medida a la subjetividad, deben imponerse a lo que sólo puede desembocar en unas políticas defensivas limitadas.

La democracia social y cultural

¿Hay que sacar la conclusión de que el progreso debe definirse, en cualquier circunstancia, como la eliminación de los actores «conscientes y organizados» con sus objetivos políticos globales y su ideología en beneficio de una lógica natural que es la del progreso o la de las redes de acción estratégica? Las democracias que reconocen el agotamiento de los modelos revolucionario y liberal se dejan arrastrar con frecuencia hacia esta conclusión. La idea democrática se reduce cada vez más al pluralismo de unas candidaturas sometidas a libre elección y al respeto de algunas reglas de juego. Retrocedemos así un siglo y

medio o dos, cuando los federalistas americanos, Tocqueville o los *whigs* ingleses intentaban evitar lo que denominaban la tiranía de la mayoría y consideraban que si bien el pueblo debía elegir entre varios equipos o programas de gobierno, no les incumbía intervenir en su elaboración, que debía ser tarea de una élite que, además, podía ser muy reducida. Pero un régimen así es más oligárquico que democrático y desde hace tiempo se le ha acusado, en general con razón, de establecer las condiciones institucionales para el mantenimiento o el fortalecimiento del poder de las élites dirigentes, económicas, políticas o mediáticas y, simplemente, de favorecer la unión del poder político y el dinero. Y un régimen privado de principios igualitarios sólo puede provocar la formación de un contrasistema político, populista o nacionalista, generalmente autoritario. Lo que constituye un peligro muy real desde el momento en que las barreras sociales dejan de ser lo suficientemente altas como para mantener el pueblo apartado del terreno de juego de los *gentlemen*, evolución ésta que las élites no pueden impedir.

De las políticas del progreso a una política de los actores

Considero que hay que avanzar hacia una conclusión exactamente inversa hasta descartar tanto la concepción revolucionaria como la concepción liberal de la democracia precisamente porque ambas llevan a la eliminación de la política y, en lugar de someter la sociedad civil a las intervenciones de la sociedad política, la subordinan a una u otra forma de naturaleza social. Para aproximarse a este objetivo el pensamiento democrático debe transformarse profundamente. En lugar de oponer a la organización injusta de la sociedad y del orden político un recurso suministrado por una visión optimista de la evolución histórica, debe reconocer que el actor social, es decir, comprometido en relaciones sociales concretas, profesionales, económicas, y también ligadas a la nacionalidad o al género, busca aumentar su autonomía, controlar el tiempo y las condiciones de trabajo o de vida en las que vive.

Es precisamente aquí donde hay que situar la demasiada clásica oposición entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos, tal y como fue definida en el breve y brillante texto de Benjamin Constant (1817). Mientras la democracia busque su fundamento, bien en el interés de la ciudad, bien en el movimiento de la historia, seguimos estando en la libertad de los antiguos, que está asociada a una moral del deber y a una política del progreso. Cuando los dioses de la ciudad o de la historia envejecen y mueren, la libertad deviene interior, defensiva, se define en términos sociales. En consecuencia, la idea democrática, que ya no puede apelar contra los poderes a un príncipe superior a ellos, la ciudad, la razón o la historia, debe apelar a la resistencia del sujeto personal, a su deseo de ser el actor, el autor de su propia existencia, frente a una lógica cívica o histórica que cada vez se le aparece más como destructora de su libertad y, sobre todo, de su identidad. A partir de ese momento, la idea democrática se vuelve contra todas las filosofías de la historia.

Esta inversión de perspectiva no se efectuó en el marco del pensamiento liberal al estilo de Tocqueville, sino en el corazón mismo de la sociedad industrial, en el paso de los derechos del hombre y del ciudadano a los derechos de los trabajadores, categoría definida por su lugar en las relaciones sociales de producción y de decisión. Inversión ésta que no siempre ha tenido éxito desde el punto de vista de la democracia y a veces ha llevado a la idea antidemocrática de dictadura del proletariado, pero que sí lo tuvo en la democracia industrial a la inglesa, defendida por los fabianos y analizada desde el punto de vista sociológico por T. H. Marshall. En este modelo de relaciones industriales, las categorías de la democracia política se adaptan a situaciones sociales concretas. Los asalariados no defienden únicamente intereses, sino también derechos y, sobre todo, su derecho a negociar las condiciones de trabajo, de empleo o de remuneración. Con un espíritu análogo es con el que hoy discutimos los derechos culturales de las minorías y, lo que es aún más importante, los derechos de las mujeres, que no pueden considerarse como una minoría. Este reconocimiento de los

Democracia y nacionalismo, histórico o cultural, son incompatibles, mientras que el liberalismo y revolución no se oponen más que parcialmente y en el seno del modernismo progresista. Que el liberalismo está tan cargado de esperanza histórica como el espíritu revolucionario ha sido casi evidente estos últimos años, tras la caída del imperio y la ideología soviéticos. El fin de la guerra fría ha hecho que triunfe la idea de globalización, y por tanto la de la superación de los imperios, de las coerciones estatales (algunos dirían, no sin ingenuidad, que incluso de las guerras) en beneficio de la creación de un mundo unificado por los mercados, las comunicaciones de masas y el creciente temor a las amenazas que pesan sobre la vida en la tierra. Al «proletarios de todos los países, uníos», responde un «consumidores, o habitantes, o seres vivos de todos los países, uníos».

derechos de los trabajadores sólo es posible si éstos reconocen a su vez los derechos de los patronos; es decir, reconocen a éstos como actores sociales que tienen un papel productivo como empresarios, a la vez que defienden intereses privados. La democracia industrial o la democracia cultural presuponen, pues, que las categorías sociales concernidas se conciben como actores a los que sus socios-adversarios y la ley reconocen el derecho a disponer de libertades y garantías sin las que no se puede existir como actor; es decir, como individuo o grupo capaz de modificar su medio y de afirmar o reforzar su control sobre las condiciones y formas de sus actividades.

Esta concepción se encuentra muy lejos de la que define a los actores únicamente en función de sus intereses adquiridos y opone a su egoísmo la fuerza liberadora del mercado o de la planificación. Era en este concepto de los actores sociales como agentes del progreso o de regresión histórica sobre el que descansaban tanto la idea revolucionaria de democracia como la liberal. Los revolucionarios consideraban que había que superar las contradicciones existentes entre el orden social establecido y el progreso de las fuerzas productivas, de los conocimientos y de la razón. Los conflictos inevitables no enfrentaban unos actores a unas orientaciones e intereses a la vez opuestos y complementarios, sino, utilizando la terminología de Luckacs, una totalidad, es decir, el sentido de la historia y la defensa de intereses privados. La acción democrática parecía tanto más necesaria cuanto que los trabajadores, la nación, o cualquiera otra figura del pueblo, estaban totalmente dominados, explotados o alienados. Los revolucionarios pensaban que cuanto menor es el número de actores, más débiles, dependientes o manipulados están y más necesaria es la creación voluntarista o incluso violenta de la democracia. ¿Pero cómo es posible no darse cuenta de que cuanto más real es esta situación menos posibilidades tiene la democracia de realizarse? La visión liberal no era en esencia diferente. Desconfiaba en la misma medida de las relaciones entre unos actores sociales que pueden considerarse con intereses opuestos pero en el seno de unas



orientaciones culturales o con una pertenencia nacional común. Buscaba reducir las negociaciones colectivas a luchas de interés, llevadas a cabo en el marco social lo más concreto y limitado posible, favoreciendo, por ejemplo, los convenios colectivos de empresa en el caso de las negociaciones laborales. Esto daba a la acción política una gran independencia respecto a las relaciones sociales organizadas, que no debían interferir en el comportamiento espontáneo de los actores económicos.

Por el contrario, el modelo de política democrática inaugurado por la democracia industrial vincula fuertemente a los actores políticos y a los sociales. No mediante el sometimiento del movimiento social a la acción política, como le gustaría al pensamiento revolucionario, aún moderado, sino, por el con-

trario, haciendo penetrar en las relaciones sociales concretas la referencia a derechos universales, creando, fuera del campo propiamente político y en particular nacional, formas diversificadas de ciudadanía. Si se define un movimiento social como un conflicto para la apropiación social de recursos culturales reconocidos por todos los adversarios, la *democracia* aparece necesariamente ligada a la formación de los *movimientos sociales*. Durante la época industrial, es ahí donde empresarios y trabajadores organizaron sus conflictos relativos a la utilización social de un progreso técnico que los dos campos valoraban y donde las instituciones democráticas se instalaron sólidamente, aunque en ocasiones el sufragio universal tardara en instaurarse, especialmente en el caso británico. Pues tales movimientos y conflictos sociales vinculaban un principio no social, la creencia en el progreso, a unas relaciones de poder que unas veces se defendían y otras se atacaban. Esa es la razón por la que la democracia industrial es contemporánea de la visión liberal y de la visión revolucionaria, que también creía en el progreso. Pero las políticas de democracia industrial, que durante largos períodos han dominado nuestra experiencia política europea, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, han asociado progreso y conflicto social elaborando la idea de derechos sociales. Esta asociación de la democracia y del movimiento obrero ha llevado a salir de la filosofía de la historia, ya sea liberal o revolucionaria, y a ir situando en primer plano la idea de justicia social y de dignidad humana. En particular, las políticas de Welfare State (creadas en primer primer, bien con un espíritu de igualitarismo a la inglesa o bien con el de la asistencia a los trabajadores al estilo de Bismarck, y después a la francesa) se ampliaron progresivamente y se transformaron de una acción asistencial a una acción solidaria, es decir, de reconocimiento de los derechos de cada individuo según el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Esta evolución ha sido llevada mucho más lejos por los nuevos movimientos sociales, aunque a menudo se hayan quedado

a medio camino entre la sociedad industrial y el nuevo tipo de cultura política. A medida que se cuestionaba la confianza en el progreso, las soluciones liberal y revolucionaria perdían su principal fundamento y la idea democrática comenzó a nutrirse cada vez más de la defensa de identidades personales y colectivas en un mundo dominado por unos mercados que cada vez intervenían más en el ámbito de la cultura y de la personalidad y no únicamente en el de los bienes y servicios materiales.

La política por encima o en el centro de lo social

Estas transformaciones de la idea democrática son a la vez profundas y limitadas. Es su limitación la que hay que subrayar en primer lugar con fuerza. No se puede suprimir en ningún tipo de sociedad la autonomía del campo político sin arrojarse a los brazos de la dependencia de un poder autoritario. Me enfrento con la suficiente frecuencia y energía a los que en Francia se autodenominan republicanos como para poder expresar mi acuerdo con ellos en un punto fundamental: la democracia no está asegurada por el hecho de que la clase obrera, el pueblo, o los buenos ciudadanos estén en el poder; en todos esos casos el sistema político corre el peligro de perder la posibilidad de cambiar el origen y los fines sociales de los que están en el poder, lo que significaría la muerte de la democracia. No se trata aquí únicamente de recordar la necesidad de defender la ley y los procedimientos democráticos sino, lo que es más profundo, de mantener un principio universalista, es decir, no social y cuyo ámbito de acción es el campo político, que debe, pues, tener la capacidad de actuar libremente sobre el sistema social. Si se tiene en cuenta que ha sido la filosofía política liberal, de Hobbes a Rousseau, la que ha afirmado esta supremacía de lo político, yo me considero liberal, esperando que este término no se reduzca al *laissez-faire* que beneficia únicamente a los más poderosos. Cuando se habla de libertad, de igualdad o de justicia se apela a un principio no social, superior a las relaciones sociales que nunca son

La vida política está hoy tan alejada de las expectativas sociales como lo estaba en la segunda mitad del siglo XIX, especialmente en Francia, cuando Marx criticaba a los hombres de 1848 y a los de la Comuna de París que reprodujeran el discurso de la Revolución Francesa y les reprochaba su ceguera frente a la cuestión social, es decir, a la explotación de la clase obrera. Pero sería un grave error que esta observación nos llevase a la demasiado clásica oposición entre democracia formal y democracia real. Si bien es cierto que la democracia sólo tiene fuerza si penetra y transforma las relaciones sociales concretas, también lo es que sin democracia política no se pueden formar los movimientos sociales, que corren el peligro de encerrarse en lo que he denominado antimovimientos sociales, fuerzas de defensa corporativa o comunitaria, movimientos de masa manipulados por demagogos o fuerzas de destrucción de unos enemigos considerados más como extranjeros o traidores que como adversarios sociales.



igualitarias, para organizar el orden social. Fuera de ese principio puede existir tolerancia, pero no libertad; se pueden reducir las diferencias sociales, pero no se puede asegurar la igualdad.

Una vez expuesto este principio, podemos volver a un análisis más histórico y definir la transformación de las relaciones entre lo político y lo social. El principio democrático, la soberanía popular, tuvo primero una expresión puramente política cuando creó un poder republicano y nacional frente a un antiguo régimen o un imperio. El Sujeto es entonces propiamente político, y, aunque su acción tiene efectos sociales y económicos, se manifiesta mediante categorías directamente políticas. Se trata ante todo de afirmar una voluntad colectiva frente a un sistema social y político que se define como natural, ya sea porque se le considera la obra compleja de una larga tradición, como pensaba Burke, o la emanación de la voluntad divina. Cuando la modernización económica se acelera y estalla la revolución capitalista que triunfa en Europa y en otros países a partir del siglo XIX, el espíritu democrático ya no puede identificarse con el Estado republicano; defiende a una clase frente a otra o al pueblo frente a los amos de la economía. La democracia pasa a ser social, sobre todo cuando toma la forma de democracia industrial a la inglesa. Está, pues,

al mismo nivel que los actores sociales y no por encima de ellos, y busca el establecimiento de la justicia social, es decir, asegurar ante todo el acceso de los dominados a la acción, a la influencia y al poder político.

La situación en la que hemos entrado sitúa a la democracia, y por tanto a la autonomía del sistema político, todavía más cerca de los actores sociales, pues éstos ya no están tan amenazados por una clase como por el funcionamiento impersonal del mercado, o, a la inversa, por el poder movilizador de unos dirigentes comunitaristas. Se trata, pues, de proteger las libertades y la seguridad personales y, por encima de todo, el derecho de cada uno a mantener o a adquirir el control de su existencia. Esta democracia, que puede denominarse social o cultural, se opone tanto a la concepción liberal de la democracia como a la revolucionaria porque no apela a una filosofía de la historia, sino a una filosofía moral; y tampoco a una visión del futuro o del fin de la prehistoria de la humanidad, sino a una concepción de los derechos humanos que fundamenta toda una serie de derechos, tan universales como las del ciudadano, pero que deben ser defendidos en situaciones sociales concretas, es decir, frente a un adversario o a un socio socialmente definido, como los trabajadores, las minorías culturales, los

niños, y también las mujeres o los hombres definidos por sus relaciones.

Es esta desaparición de toda visión histórica evolucionista, y más concretamente progresista, la que aquí debemos considerar con más atención. La democracia deja de estar asociada a un «principio de esperanza»; deja de ser portadora de la utopía de una fase final de la historia, ya sea el socialismo o la libertad, la justicia o el caos. Esto puede desorientar a los que permanecen apegados bien sea a la concepción revolucionaria de la democracia o a la liberal, pero corresponde ampliamente a las prácticas observables y evita considerar catastrófica la crisis actual de los viejos modelos de pensamiento y acción democráticos. Hoy nos encontramos, al menos en los países industrializados en los que los gobernados tienen la libertad de elegir a intervalos regulares a sus dirigentes, en la paradójica situación de que el espíritu democrático, nacido en la sociedad política, se ha infiltrado en casi todas las partes de la sociedad civil, a la vez que va desapareciendo de la sociedad política misma, donde sufre una regresión hasta volver al modelo de democracia limitada; la expresión clásica de este fenómeno fue el enfrentamiento entre *whigs* y *tories* en Gran Bretaña a comienzos de la era industrial, o entre conservadores y liberales en varios países de Latinoamérica hasta una fecha reciente, mientras las instituciones de la democracia representativa funcionaban en el vacío. Cuando este declive de la acción política no deja el campo libre a poderes autoritarios, hace más visibles e independientes los debates sociales y morales que afectan, por ejemplo, al uso de los conocimientos científicos en la práctica médica, a las formas de organización familiar, a la combinación de la diversidad cultural y de la unidad de la ley, a la deontología de numerosas profesiones y, también, a lo que se denomina derecho al trabajo.

El creciente papel de la opinión pública es debido a que la vida política se agota al querer prolongar el modelo «clási-

co» que he descrito en sus dos variantes principales. La vida política está hoy tan alejada de las expectativas sociales como lo estaba en la segunda mitad del siglo XIX, especialmente en Francia, cuando Marx criticaba a los hombres de 1848 y a los de la Comuna de París que reprodujeran el discurso de la Revolución Francesa y les reprochaba su ceguera frente a la cuestión social, es decir, a la explotación de la clase obrera. Pero sería un grave error que esta observación nos llevase a la demasiado clásica oposición entre democracia formal y democracia real. Si bien es cierto que la democracia sólo tiene fuerza si penetra y transforma las relaciones sociales concretas, también lo es que sin democracia política no se pueden formar los movimientos sociales, que corren el peligro de encerrarse en lo que he denominado antimovimientos sociales, fuerzas de defensa corporativa o comunitaria, movimientos de masa manipulados por demagogos o fuerzas de destrucción de unos enemigos considerados más como extranjeros o traidores que como adversarios sociales.

Esta interdependencia de los movimientos sociales y la democracia es lo más importante que hemos aprendido en las últimas décadas. Lo que hoy acontece en gran parte del mundo, e incluso en Europa, nos hace recordar que el movimiento obrero y el resto de los movimientos que se formaron en el mundo industrial en el siglo XIX, especialmente en Gran Bretaña, Estados Unidos, Bélgica y Francia, se crearon en el seno de democracias políticas. El que fuera secretario de la CGT francesa en sus comienzos, Griffuelhes, partidario del sindicalismo de acción directa, hostil a los partidos y principal autor de la Carta de Amiens de 1906, subrayaba que su postura suponía la existencia de las revoluciones de 1789 y 1848 y que comprendía que en los países que todavía estaban sometidos a un régimen autoritario, el sindicalismo debía asociarse a los partidos políticos, según el modelo socialdemócrata. Incluso hoy podemos ver en los países

La situación en la que hemos entrado sitúa a la democracia, y por tanto a la autonomía del sistema político, todavía más cerca de los actores sociales, pues éstos ya no están tan amenazados por una clase como por el funcionamiento impersonal del mercado, o, a la inversa, por el poder movilizador de unos dirigentes comunitaristas. Se trata, pues, de proteger las libertades y la seguridad personales y, por encima de todo, el derecho de cada uno a mantener o a adquirir el control de su existencia. Esta democracia, que puede denominarse social o cultural, se opone tanto a la concepción liberal de la democracia como a la revolucionaria porque no apela a una filosofía de la historia, sino a una filosofía moral; y tampoco a una visión del futuro o del fin de la prehistoria de la humanidad, sino a una concepción de los derechos humanos que fundamenta toda una serie de derechos, tan universales como las del ciudadano, pero que deben ser defendidos en situaciones sociales concretas, es decir, frente a un adversario o a un socio socialmente definido, como los trabajadores, las minorías culturales, los niños, y también las mujeres o los hombres definidos por sus relaciones.

postcomunistas cómo la ausencia de un sistema político abierto hace imposible la formación de actores y movimientos sociales, como pasa en Rusia y en Rumania, por poner unos ejemplos que he estudiado directamente. Por el contrario, una democracia no puede ser representativa si no da expresión pública a los movimientos sociales o a las corrientes de opinión que cuestionan las relaciones de dominación más directamente que el poder político. Esta interdependencia de las libertades políticas y de los movimientos sociales obliga a sustituir la idea de un progreso histórico por la de opciones de sociedad regidas por preferencias étnicas y por una concepción de la libertad o la igualdad, y que pueden llevar, en un mismo momento histórico, a una gran variedad de formas de organización social y política. Jean-François Lyotard ha dicho que vivimos el final de lo que se han denominado las grandes narraciones históricas y, más concretamente aún,

de la política de la esperanza. Ya no pensamos, como se ha considerado durante mucho tiempo, que la historia decidirá. Por ello se puede hablar de una democracia sin esperanza, lo que no quiere decir sin expectativas. Hasta el punto de que muchos han llegado a evaluar el estado de la democracia en una sociedad por la amplitud de las alternativas que ella organiza, por la diversidad de soluciones que propone. Mientras que las filosofías de la historia nos mostraban la imagen de una humanidad cada vez más homogénea, gobernada por la razón, el interés o la paz, y ya no por las creencias o las tradiciones culturales comunitarias, y por tanto diversas e incluso extrañas entre sí; nosotros nos representamos la modernización política como el debilitamiento acelerado de las normas, de los valores, de las formas de organización social consideradas como racionales y, por tanto, como la gestión de la diversidad.

La misión de la Fundación es el desarrollo educativo, técnico y cultural de la niñez, la juventud y la familia. Su acción social se centra en el impulso a procesos de gestión autónomos y perdurables, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables.

El plan social de la **Fundación Antonio Restrepo Barco** está encaminado al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, al desarrollo de investigaciones tendientes a la formulación de políticas sociales, al impulso a programas y proyectos de carácter innovador e integral y al fomento de nuevas formas de comunicación para el desarrollo social.

Sus áreas de trabajo son:

- *Derechos y protección a la niñez.*
- *Nuevos horizontes y alternativas para los jóvenes.*
 - *Calidad de la Educación.*
 - *Gestión en salud.*
- *Participación social y mejoramiento del ingreso.*
 - *Comunicación para el desarrollo.*



**Fundación Antonio
Restrepo Barco**

Tejemos el mañana

Dirección: Carrera 7 N° 73-55 piso 12 Santafé de Bogotá.
Teléfono: 312 1511, **Fax:** 312 1182.

Victoria Camps, profesora de la U. de Barcelona. Ex senadora del parlamento español por la Provincia de Cataluña

Virtudes públicas y opinión pública

Victoria Camps

La ciudadanía es hoy uno de los temas de estudio más interesantes en el discurso ético y político. Sin embargo, dos factores hacen difícil llegar a un concepto de ciudadanía claro y útil para nuestro tiempo. Dichos factores son: la globalización y el liberalismo.

Llamamos globalización a la internacionalización de los mercados, de los sistemas financieros, de la comunicación, incluso de las costumbres, así como de algunos de los problemas más importantes que tenemos (la droga, el terrorismo, el paro). La globalización está poniendo en cuestión el papel que pueden jugar los Estados-nación en nuestro mundo, impotentes para tomar decisiones autónomas y, en definitiva eficaces.

Es cierto, sin embargo que si las reglas de la globalización se imponen a las de los Estados haciéndoles perder su razón de ser, por otra parte, esta misma dinámica acentúa la iniciativa de los movimientos y organizaciones sociales, de las políticas locales, que por ser más pequeñas, pueden estar más atentas a los problemas que de verdad afectan a la ciudadanía.

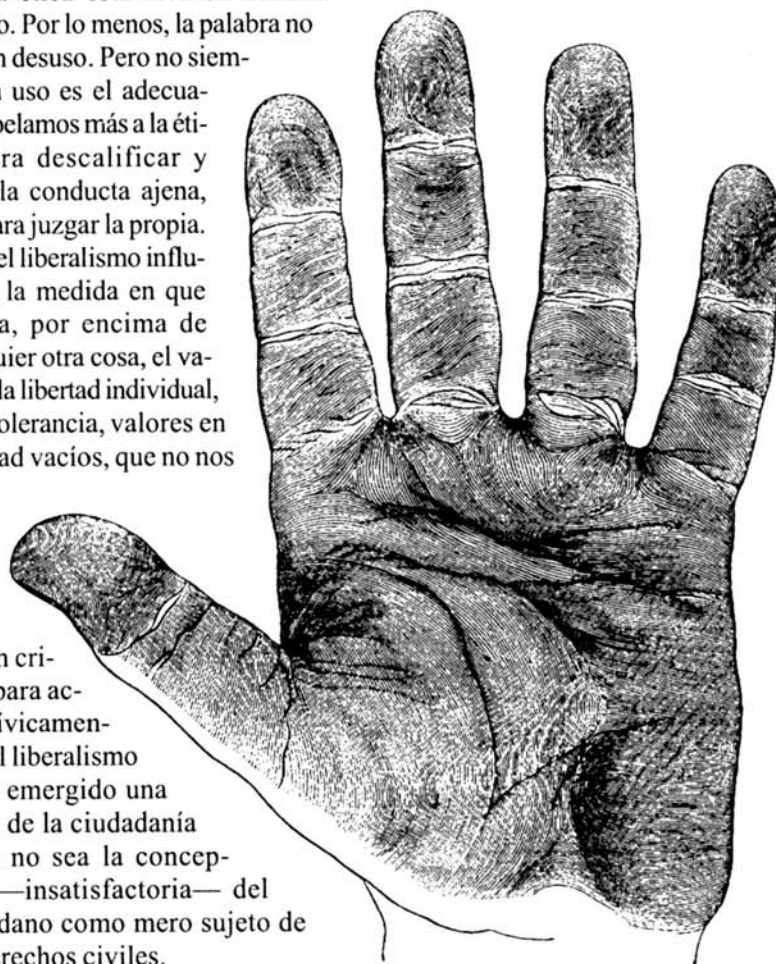
El segundo fenómeno a tener en cuenta es el liberalismo como ideología generalizada. El liberalismo es la afirmación de la libertad del individuo, lo cual significa un progreso ético indiscutible. Pero la libertad es, al mismo tiempo, el móvil del mercado y de la iniciativa privada, que tienden a convertir al individuo en un ser egoísta y despreocupado del interés común. Dicho individuo es la negación del ciudadano. Pues el ciudada-

no es la persona que no sólo persigue sus intereses privados, sino que mira hacia lo público, hacia los demás y hacia los problemas comunes de la sociedad.

La conciencia ética

La ética está viva en nuestro mundo. Por lo menos, la palabra no está en desuso. Pero no siempre su uso es el adecuado. Apelamos más a la ética para descalificar y afejar la conducta ajena, que para juzgar la propia. Y ahí el liberalismo influye en la medida en que afirma, por encima de cualquier otra cosa, el valor de la libertad individual, de la tolerancia, valores en realidad vacíos, que no nos

dan un criterio para actuar cívicamente. Del liberalismo no ha emergido una teoría de la ciudadanía como no sea la concepción —insatisfactoria— del ciudadano como mero sujeto de los derechos civiles.



La ética hoy, por otra parte, pretende ser una ética laica, desvinculada de confesiones religiosas y de ideologías de uno y de otro tipo. Una ética, por otra parte, a la que le repugna un tanto la relación con el deber y la norma. Por eso creo conveniente recuperar el concepto de virtud, que fue el eje de la ética griega. La virtud entendida en su sentido etimológico (*areté*) como la excelencia de algo, en este caso, la excelencia de las personas.

Los griegos se preguntaron, en efecto, para responder a la cuestión de la excelencia: ¿cuál es el fin de las personas?, ¿cuál es su función en esta vida?, ¿qué deben hacer para ser excelentes? Su respuesta era clara: el fin del hombre es ser feliz. Y la felicidad se encuentra en la vida virtuosa que es la que hace del individuo un buen ciudadano. Las virtudes no son exactamente deberes, sino maneras de ser, actitudes, disposiciones, que se adquieren por la repetición de actos en un mismo sentido. Ser justo, prudente, valiente es, por decirlo así, acostumbrarse a serlo. Ser un ciudadano virtuoso sería, pues, acostumbrarse a vivir de tal forma que la vida en común fuera mejor y más amable para todos.

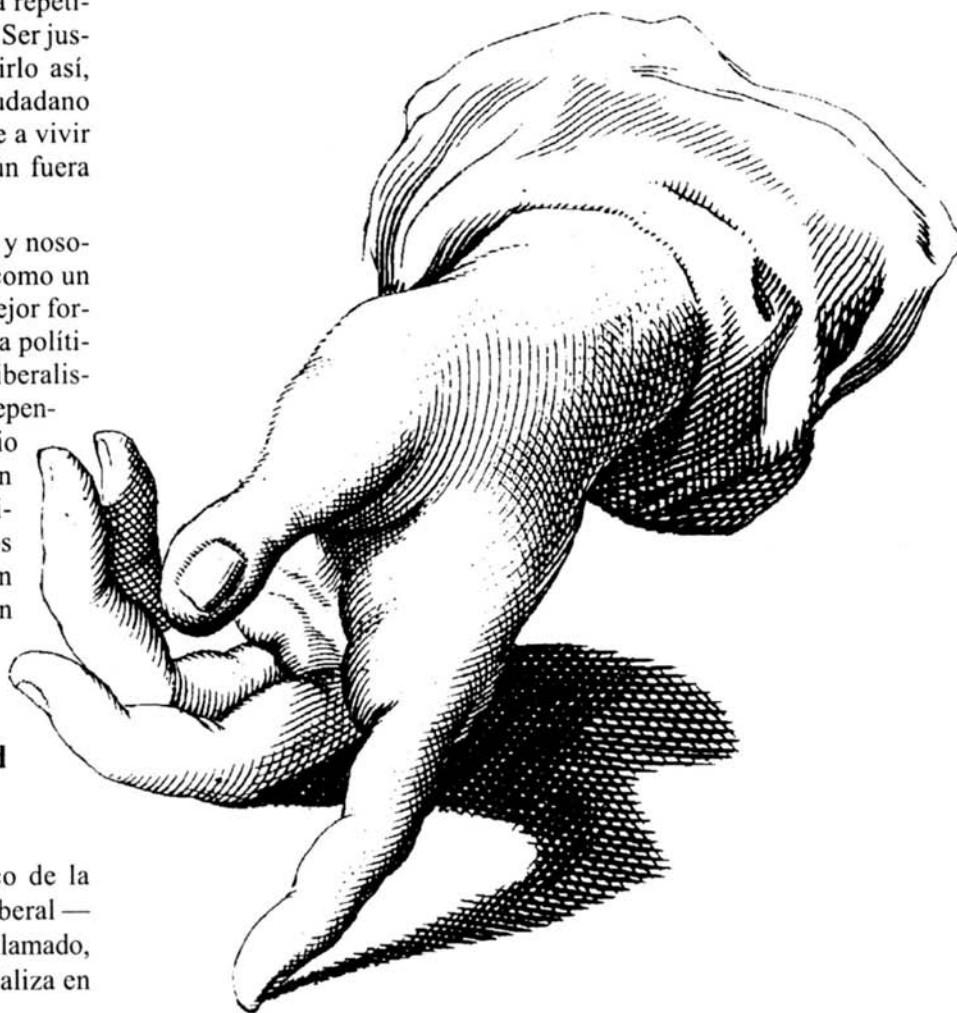
La diferencia entre Aristóteles y nosotros es que él concibió al hombre como un animal político. Entendía que la mejor forma de ser libre era dedicándose a la política. Nosotros somos herederos del liberalismo, que afirma la libertad como independencia individual y no como servicio a la comunidad o como cooperación con unos intereses comunes. La libertad moderna, libertad para todos y no sólo para los pocos que pueden dedicarse a la vida pública, fue un progreso. Pero ha menoscabado el concepto de ciudadanía.

El liberalismo y la sociedad atomizada

Aunque el *ethos* característico de la modernidad es el individualismo liberal —“individualismo posesivo”, se le ha llamado, en cuanto que la libertad se materializa en

el derecho de propiedad—, ese mismo *ethos* ha creado las teorías del contrato social. No hay otra forma de vivir en común que aceptando una mismas normas, pactando sobre ellas. Ahora bien, esas normas creadas han acabado siendo los derechos humanos: la obligación de respetarnos unos a otros y la exigencia al Estado de que nos proteja y garantice aquellos bienes mínimos necesarios para vivir libremente.

Los críticos de la modernidad —Marx, Nietzsche— descubrieron el engaño del liberalismo. En efecto, la idea de una libertad igual para todos, de hecho excluía a amplios sectores de la humanidad. Marx denuncia que, bajo la idea de justicia o de unos derechos universales, se amaguen los intereses de la clase dominante. Nietzsche dirá, de otra forma, algo similar: la moral esconde una voluntad de poder, que es precisamente el poder del débil, del que no puede afirmarse más que a



través de los valores de la negación, los que niegan y aniquilan al individuo.

En suma, las críticas que recibe el liberalismo acaban resumiéndose en dos. La primera, que excluye a muchas personas de los derechos proclamados como universales. La segunda, que no es capaz de definir al sujeto moral de una forma substantiva, no especifica qué características debe tener el sujeto para recibir una sanción moral adecuada. En una palabra, no impulsa una libertad positiva. Esta última crítica proviene de los filósofos llamados “comunitaristas”, quienes le reprochan al liberalismo su vacuidad y el convertirse en el credo de una sociedad informe y atomizada, donde el individualismo impera, y donde no es posible construir un proyecto político en torno a unos valores éticos comunes y cohesionadores de la sociedad.

Los comunitaristas, tras ese diagnóstico crítico de la sociedad liberal, proponen la reconstrucción de la comunidad. Una comunidad con la que el individuo se identifique y encuentre sus raíces, ya sean de carácter religioso, cultural o territorial. En otras palabras, proponen fijarse más en la micropolítica aun a costa de perder a la sociedad abierta a los principios universales, ya que éstos o aquella son incapaces de cohesionar a los individuos o de crear conciencia de ciudadanía.

Creo que la idea de unas virtudes públicas o cívicas que debieran asumir todos los ciudadanos demócratas recoge a su vez lo mejor del liberalismo —unos valores universales compartidos en torno al valor de la libertad individual—, así como la crítica comunitarista sobre el déficit de comunidad y de cohesión social en las sociedades liberales. El espíritu ciudadano no hay que buscarlo creando comunidades pequeñas —poniendo, en tal caso, el carro delante de los bueyes—, sino inculcando espíritu cívico en los ciudadanos. La comunidad no es superior al individuo ni vale más que él. Es el individuo el que debe hacerse comunitario, no la comunidad la que debe erigirse como dispensadora de identidades comunes.

La relación ética-política

La relación ética-política es lo que está en el fondo del discurso anterior. En realidad la democracia es un régimen político inspirado en valores éticos. Tales valores se refieren a tres aspectos distintos. En primer lugar, la aceptación de las reglas del juego democrático, es decir, la aceptación de un procedimiento y de unas instituciones —Constitución, parlamento partidos políticos— que son las que materializan las reglas de procedimiento democrático.

En segundo término, necesitamos una concepción pública de la justicia, como nos dice John Rawls en su *Teoría de la justicia*. En otras palabras, necesitamos consensuar y aceptar democráticamente el sentido que queremos darle a la justicia en nuestra sociedad.

En tercera instancia, es importante que los individuos posean unas virtudes públicas o un sentido de justicia —sentido cívico—, es decir, que se consideren y se sientan ciudadanos. Este tercer punto es el que dota de una estructura moral a la democracia directamente referida a la persona. Es la respuesta a la misma pregunta que se hiciera Aristóteles: ¿qué tipo de persona necesita la política? En nuestro caso: ¿qué tipo de persona necesita la democracia, en este fin de milenio?

El procedimiento y las instituciones democráticas son elementos imprescindibles. Pero si no hay participación, voluntad de cooperar, compromiso ciudadano, sentido cívico, no podemos hablar de un compromiso democrático completo y, lo que es más importante, eficaz y operativo, que funcione. Sentirse ciudadano es sentirse demócrata y adquirir la conciencia social. Nada de esto contradice los principios básicos del liberalismo. Sólo les da contenido.

Opinión pública y democracia

Los tres elementos mencionados, como constitutivos de la democracia se basan en el diálogo. Un diálogo que, según ha puesto de relieve Habermas, tiene que ser simétrico: todo el mundo debe tener derecho a ha-

Creo que la idea de unas virtudes públicas o cívicas que debieran asumir todos los ciudadanos demócratas recoge a su vez lo mejor del liberalismo —unos valores universales compartidos en torno al valor de la libertad individual—, así como la crítica comunitarista sobre el déficit de comunidad y de cohesión social en las sociedades liberales. El espíritu ciudadano no hay que buscarlo creando comunidades pequeñas —poniendo, en tal caso, el carro delante de los bueyes—, sino inculcando espíritu cívico en los ciudadanos. La comunidad no es superior al individuo ni vale más que él. Es el individuo el que debe hacerse comunitario, no la comunidad la que debe erigirse como dispensadora de identidades comunes.

blar y a ser escuchado por igual. Solo así podemos hablar de leyes y decisiones democráticas.

De no existir esa base dialógica y la voluntad de mejorarla, ocurre que las reglas que realmente se imponen no son las democráticas, sino las del mercado. En tal caso, en lugar de estar dirigidos por los valores clásicos de la libertad, la igualdad y la fraternidad, nos dominan valores como la productividad, la eficacia o la rentabilidad. Y esto es lo que acaba moldeando a la opinión pública que debería ser el resultado y el reflejo del diálogo democrático.

La falta de criterios cívicos cede paso a los criterios mercantiles o comerciales: acaba siendo bueno lo que se vende mejor, el programa con más audiencia, el libro que es un *best-seller*. El papel de la ética es precisamente el de frenar ese impulso mercantilizador.

Ante el desarrollo de las telecomunicaciones y el temor a perder el control sobre ellas, clamamos por la **autorregulación**. Pero la autorregulación no es posible sin el civismo. Pues autorregularse no consiste sólo en elaborar un código ético, firmarlo y olvidarse de él. Autorregulación es aplicar ese código, supervisar su cumplimiento. Para lo cual hay que tomárselo en serio, creérselo y aceptar los controles necesarios que aseguren su puesta en práctica.

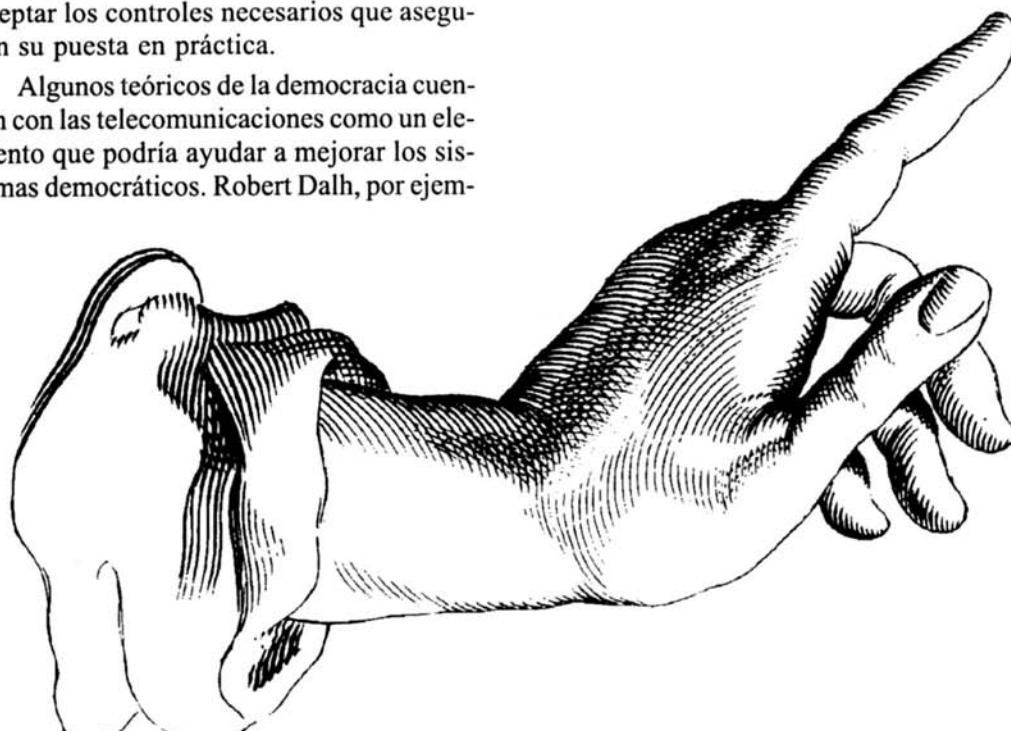
Algunos teóricos de la democracia cuentan con las telecomunicaciones como un elemento que podría ayudar a mejorar los sistemas democráticos. Robert Dalh, por ejem-

plo, afirma que la democracia de hoy debe aprovechar a su favor las telecomunicaciones para que la información llegue a todos y haga más óptima la participación democrática.

Ampliando algo más de la tesis de Dalh, otros pensadores añaden que lo que necesitan nuestras democracias, aprovechando las ventajas de las nuevas tecnologías, es que se formen "masas críticas" de ciudadanos, que sean capaces de generar una opinión pública que, a su vez, refleje los intereses comunes de la sociedad, que no se reduzca a ser eso que se distingue de la opinión pública y es sólo la "opinión publicada".

Dice el filósofo comunitarista Michel Walzer, que la civilidad sólo se aprende en las asociaciones cívicas, es decir, en la ciudad, es de allí de donde pueden salir criterios de civilidad que resuelvan los problemas de convivencia, que frenen la corrupción y fomenten la solidaridad. Por eso es importante la organización ciudadadana. Al fin y al cabo, las virtudes públicas deben ser uno de los objetivos, si no el objetivo prioritario, de la educación, y las organizaciones cívicas constituyen un excelente ejemplo de dedicación cívica y son por lo tanto, un instrumento irremplazable para la pedagogía del civismo.

Dice el filósofo comunitarista Michel Walzer, que la civilidad sólo se aprende en las asociaciones cívicas, es decir, en la ciudad, es de allí de donde pueden salir criterios de civilidad que resuelvan los problemas de convivencia, que frenen la corrupción y fomenten la solidaridad. Por eso es importante la organización ciudadadana. Al fin y al cabo, las virtudes públicas deben ser uno de los objetivos, si no el objetivo prioritario, de la educación y las organizaciones cívicas constituyen un excelente ejemplo de dedicación cívica y son por lo tanto, un instrumento irremplazable para la pedagogía del civismo.



Orlando Fals Borda
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional
de Colombia, Bogotá

Guía práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia

Orlando Fals Borda

(con la colaboración de Miguel Borja).

Desde 1991, cuando quedó incorporado como Título XI de la Carta Constitucional, el Ordenamiento Territorial se ha considerado como uno de los problemas nacionales fundamentales que merece tratamiento prioritario.

Es cierto que no se ha logrado la aprobación de la respectiva ley orgánica (LOOT); pero sí se han expedido una media docena de leyes ordinarias relacionadas con el manejo del territorio que nos pueden enseñar, con la práctica, cómo podríamos movernos al ir observando y ponderando experiencias en tan delicadas materias como el régimen municipal, servicios domiciliarios, medio ambiente, áreas metropolitanas, gobierno interior y comunidades afro-colombianas. La última de estas leyes ordinarias, la 388 de 1997, obliga a los municipios a tener planes parciales de ordenamiento territorial (uso de la tierra) para los próximos diez años: revivió el tema general, en efecto, pero omitió admitir planes más amplios para combinar municipios a nivel de asociaciones, áreas metropolitanas o provincias, lo que era y sigue siendo más realista y económico. Todavía hay tiempo para corregir dicha ley y aprender de ella y de las otras mencionadas.

Que el problema de la organización y administración territorial está vivo y que es de capital importancia, no sólo en las áreas rurales donde se han realizado batallas cam-

pales por el control de espacios socio-geográficos, sino también en las ciudades, se demuestra por la permanente atención que ha recibido desde 1991 en medios muy diversos. Sólo en los últimos meses se han registrado expresiones como las siguientes: el descubrimiento del caserío de Bajirá en el disputado corredor del Pacífico entre paramilitares y guerrilla, que no se sabe si pertenece al Chocó o a Antioquia (problema de indeterminación de límites y autoridades legales); los U'Wa, que niegan el paso a técnicos de la petrolera Occidental por razones de dominio ancestral (problema de falta de normas sobre ETIS); el gobernador del Putumayo, que declara la inviabilidad de su departamento a causa del conflicto y por razones fiscales (situación que se extiende a muchos otros departamentos); los costeños, que realizan su séptimo foro exigiendo la Región Administrativa y de Planificación (RAP), paso hacia la Región Territorial plena (RET); 26 municipios encabezados por Rionegro que articulan campaña por una provincia autónoma, para no ser absorbidos a la fuerza por el Área Metropolitana de Medellín.

La dolorosa realidad del conflicto armado, especialmente en el campo, le da a este tema visos prácticos que no pueden anticiparse en discusiones formales, pero que ahora se destacan en todo su dramatismo. Por supuesto, no se pretende ignorar la problemática urbana, ya que ésta, además de lo políti-

co, asume también expresiones violentas y delinuenciales en barrios, calles y espacios definidos, además los fenómenos regionales afectan a las ciudades. Pero las significativas batallas a campo abierto o en pequeños poblados que se vienen registrando son pruebas de que elementos como el control del territorio rural y la ocupación de asentamientos agropecuarios, mineros, silvícolas y campesinos en general, tienen sitio privilegiado en los diseños estratégicos y tácticos de los grupos enfrentados así como para la fuerza pública. La guerra civil colombiana parece que se está ganando o perdiendo en el campo, no en la ciudad, hecho extraño si recordamos que el país tiene ahora mayorías de población urbana.

Explicitar el punto de vista civil ante la descomposición general del país derivada del conflicto armado para presentar alternativas de solución y coadyuvar en la búsqueda de la paz, constituye un deber moral y político. Por eso hemos organizado y presentado nuestros puntos de vista en forma de una guía, con el fin de que las propuestas y sus fundamentos sean accesibles a todos los interesados.

Sobre el problema del territorio en Colombia

1. Gobernabilidad y ordenamiento

Es necesario organizar bien los poderes públicos en función del territorio, espacio o circunscripción que les corresponda, porque en ello juega la gobernabilidad en sus diversos niveles, desde el local hasta el nacional, el uso del poder político, y el empleo correcto y eficiente de los recursos estatales que reciben las unidades territoriales. Para cimentar estos pasos debe servir el ordenamiento territorial, y por eso es aconsejable que se aplique de manera conjunta y simultánea con las políticas de descentralización fiscal, y no separadas o de forma sucesiva como de manera equivocada se han venido sugiriendo por algunos senadores, de allí los despilfarros que se han venido observando.

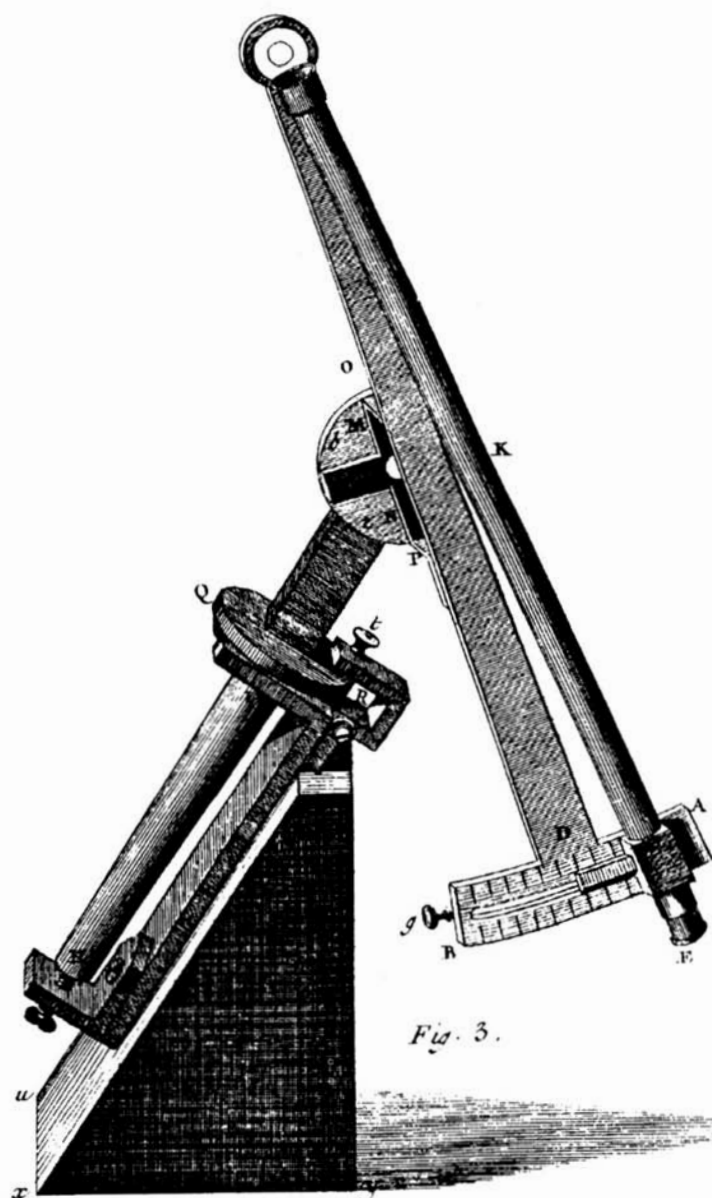


Fig. 3.

El **ordenamiento territorial**, en efecto, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. En Colombia estos espacios sociogeográficos se definen como veredas o caseríos, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la nación. De estos espacios, la Constitución de 1991 consagró como "entidades territoriales" a los municipios, los departamentos y los distritos, y añadió las pro-

vincias, las regiones y las entidades indígenas (ETIS). Abrió igualmente la puerta a una figura cercana: la comunidad ribereña afrocolombiana, y permitió impulsar las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

Todas las entidades constitucionales se establecen con cinco propósitos: gobernarse por autoridades propias; ejercer competencias; administrar recursos; establecer tributos; y participar en las rentas nacionales. Estas disposiciones hacen de Colombia una república unitaria, pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En el campo, el ordenamiento territorial se relaciona primordialmente con actividades agropecuarias, la producción de alimentos y la explotación de recursos naturales y la biodiversidad, de allí lo vital de su consideración y la urgencia de buscar su gobernabilidad.

En resumen, la más amplia visión del ordenamiento territorial en Colombia incluye factores sociopolíticos, ambientales y administrativos. Estos tres factores merecen discutirse, en nuestro caso, junto con otros dos elementos: 1) la consideración del impacto nacional, regional y local que tiene el conflicto armado; y 2) la explicitación del punto de vista de la sociedad civil en la búsqueda de la paz y del buen gobierno a través del ordenamiento del territorio.

En las circunstancias del conflicto armado y para llegar a su alivio o solución, la contribución principal del ordenamiento territorial es la de indicar cómo construir o reconstruir espacios sociogeográficos y administrativos bien determinados donde, como en los casos recientes de conversión de corregimientos en municipios, se siga expresando libremente la voluntad de la sociedad civil como poder autónomo o gobierno popular. Todos los grupos en armas, tanto los oficiales como los revolucionarios y los irregulares, deben respetar la voluntad popular así expresada. En otra forma se crean o continúan vacíos de poder que fuerzas irregulares, a veces delincuenciales, llenan con violencia. Esta última práctica es lo que hay que controlar antes de que se vuelva una mala tradición.

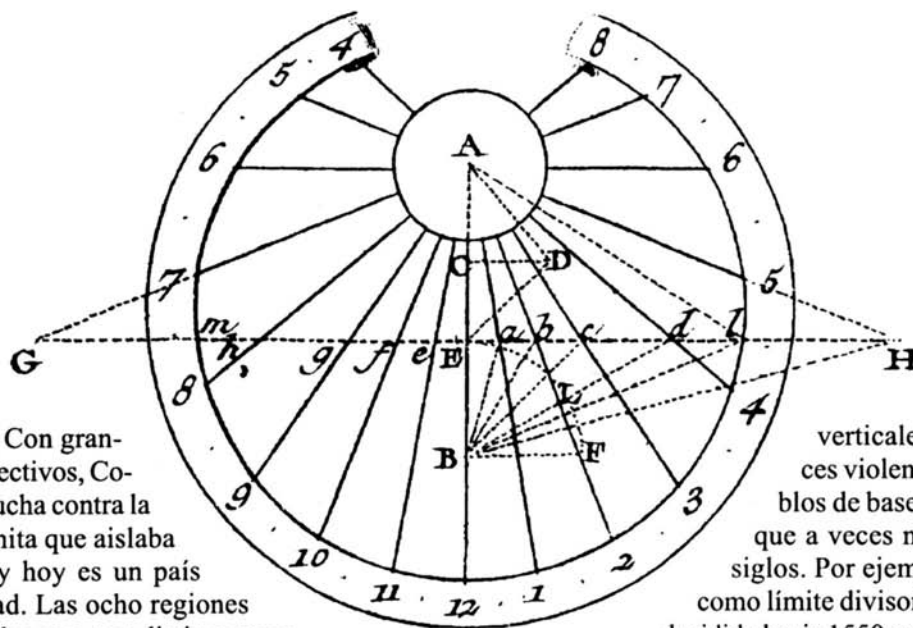
2. Límites y desintegración nacional

Existe la preocupación de que las políticas reordenadoras del espacio sociogeográfico puedan llevar a alguna desintegración nacional o, de otra forma, a una intensificación de nuestros conflictos internos. Esta es una preocupación válida, en especial si la relacionamos con límites actuales de municipios y departamentos y con circunscripciones electorales de las que depende el poder de terratenientes y de clases dominantes tradicionales. Casi no habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buenas ganas algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial, lo cual explica en buena parte las resistencias del Congreso Nacional para expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, un análisis histórico sereno de la cuestión demuestra que esos peligros personalistas y de clase social pueden sortearse con éxito, y que las explicables resistencias encontradas pueden vencerse sin arriesgar ninguna catástrofe. Los conflictos agudos pueden evitarse si se explican bien y se entienden con patriotismo, en especial por los políticos, las razones locales y generales de suficiente validez, que justifican los ajustes territoriales. Así lo hizo el presidente Rafael Reyes entre 1905 y 1908, al imponer con éxito el primer reordenamiento territorial del siglo en nuestro país. Sus medidas implicaron una conmoción nacional en un momento penoso y difícil de ajustes post-bélicos y de asimilación de la sensible pérdida de Panamá. Aquellos ajustes no sólo fueron aceptados en su momento, sino que de allí parte la vida administrativa de seis de los actuales departamentos.

De la misma manera, no creemos que ajustes equivalentes en las similares condiciones problemáticas de hoy, produzcan ahora ninguna balcanización, ni aun aquella que esperan los que ya creen ver síntomas de “tres Colombias”: una paramilitar al norte, otra guerrillera al sur y otra bipartidista al centro. Esto ya no es posible por razones económicas, sociales y culturales que más bien defienden la unidad, por encima de imposicio-

Recordemos cómo es que hemos heredado los actuales límites departamentales y municipales: ellos no nacieron porque sí en el mapa oficial, y su trazo actual no les hace, por eso mismo, intocables o eternos. Se decidieron en circunstancias concretas en un momento dado por gente de carne y hueso, con intereses o ignorancias palpables. En efecto, los actuales límites son por regla general resultado de imposiciones verticales, autoritarias y a veces violentas, externas a los pueblos de base afectados, decisiones que a veces nos vienen desde hace siglos.



nes guerreristas. Con grandes esfuerzos colectivos, Colombia ganó su lucha contra la topografía indómita que aislaba a sus regiones, y hoy es un país unitario de verdad. Las ocho regiones histórico-culturales que nos distinguen en el mundo, están integradas y dependen unas de otras para su progreso económico y bienestar social. Además, las actuales tendencias hacia la globalización mundial nos obligan a pensar en unidades territoriales grandes que le hagan bien el juego a dichos macroprocesos sin perdersenos, como sería precisamente con Regiones Territoriales plenas (RET).

Pero postular RETs funcionales y viables exige revisión de límites y ajustes en el poder local, y admitir accesiones y secesiones de territorios departamentales y municipales con el fin de dar bases firmes a la gobernabilidad y estabilidad necesarias, todo aquello que necesitamos para sobrevivir como nación moderna en el siglo que nace. Para ello se necesita de una alta dosis de generosidad y patriotismo de parte de las clases dirigentes, al adquirir consciencia de la gravedad de las situaciones creadas por el conflicto armado.

Para empezar, recordemos cómo es que hemos heredado los actuales límites departamentales y municipales: ellos no nacieron porque sí en el mapa oficial, y su trazo actual no les hace, por eso mismo, intocables o eternos. Se decidieron en circunstancias concretas en un momento dado por gente de carne y hueso, con intereses o ignorancias palpables. En efecto, los actuales límites son por regla general resultado de imposiciones

verticales, autoritarias y a veces violentas, externas a los pueblos de base afectados, decisiones que a veces nos vienen desde hace siglos. Por ejemplo, el río Magdalena como límite divisor de departamentos fue decidido hacia 1550 en el Palacio de Aranjuez por el rey de España. (En el África Oriental, los trazos limítrofes entre Kenya y Tanzania fueron decididos según los caprichos de las reinas europeas; los inocentes Masai del Kilimanjaro sufrieron las consecuencias de la división). Los límites de provincias y Estados soberanos del siglo XIX en nuestro país reflejaron intereses de caudillos de las diversas regiones que así lo determinaron arbitrariamente en la Convención de Rionegro luego del triunfo de la revolución federalista de 1861. De esas decisiones elitistas persiste nada menos que el embrollo del sur de Bolívar, herencia de un vacío territorial que fuerzas no estatales han venido llenando. Los límites de Risaralda se deben a una puja inmisericorde de políticos caldenses que ante todo querían defender sus curules en el Congreso.

De esas inconsultas o incompetentes decisiones, muchas veces sin realizar los amojonamientos físicos necesarios, provienen los 19 conflictos interdepartamentales y 89 intermunicipales existentes según cuentas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 1993. La existencia de estos conflictos sin que ellos generen movimientos armados por la definición o confrontación de límites, es una muestra más de que los colombianos no nos matamos por cuestiones de límites internos. Igualmente, la conversión de 52 corregimientos en municipios, en los últimos

cinco años —proceso positivo que ha permitido descentralizar recursos y fomentar autonomías locales— se ha realizado partiendo los espacios municipales actuales y redistribuyendo poderes políticos sin que se hubieran ocasionado conflictos cruentos o motines contra las autoridades. Hubo casos de comprensible resistencia en antiguas cabeceras; pero la discusión colectiva y el diálogo, así como la presión desde las bases veredales, con nuevos líderes y movimientos cívicos, permitieron llegar a soluciones ordenadas y constructivas. Situaciones similares de reordenamientos territoriales pacíficos observamos en las reformas de Reyes a comienzos de siglo y en los cambios territoriales de mitad de siglo cuando se crearon nuevos departamentos. Es más, dichas transformaciones de geografía política y administrativa se realizaron como estrategias para construir la paz. Del mismo modo, se puede observar que en procesos que podríamos denominar impropiaamente de “degradación territorial”, como el paso de un municipio a corregimiento e incluso a formar parte de una ciudad, el caso de los antiguos municipios de la Sabana, se han llevado a cabo sin que surjan actores armados dispuestos a luchar por un estatus territorial interno.

Todo esto parece demostrar que si se hace bien el proceso reordenador que seguimos necesitando, el pueblo colombiano raizal será capaz de asimilarlo sin mayores traumas. No le teme a la revisión de límites tanto como los viejos políticos, y sería a éstos a quienes habría que ilustrar. El artículo 290 de la Carta, que consagra revisiones periódicas de límites, al aplicarse, puede en esta forma contribuir a la mejor distribución territorial, para fomentar el buen gobierno y cimentar la paz. Y así evitar la desintegración/ descuartizamiento/ balcanización del país que algunos observadores exhibiendo un pesimismo antropológico marcado sobre los colombianos, creen advertir.

3. Metodología y procedimientos

Como vemos, no se puede esconder que la recomposición territorial del país implica una reorganización del poder político local y

nacional; ajustes en las circunscripciones electorales; una redistribución de la riqueza producida a todo nivel; y la asunción de la autonomía de cada unidad territorial dentro del marco unitario de la nación. Es necesario desarrollar estos elementos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Con el fin de superar la actual guerra civil, a partir del reordenamiento territorial recomendamos proceder paso a paso desde las bases comunales locales hacia arriba, es decir, a partir de las unidades de administración territorial básicas como veredas y corregimientos donde tiene lugar lo cotidiano, pasando a entidades más complejas y grandes como el municipio, la provincia y la región, reconociendo vinculaciones económicas y sociales antiguas o nuevamente creadas por la diáspora campesina, la dinámica demográfica y por el conflicto armado mismo.

Estos procedimientos buscan la conformación de organismos e instituciones democráticas de participación popular universalmente acatadas en secciones donde se restablezcan niveles estables de presencia estatal y de gobernabilidad. Tales secciones se declaran sucesivamente como “zonas reordenadas” o “de paz”, que se van extendiendo y afirmando unas con otras de manera acumulativa, dentro de un esquema general de paz, que analizamos más adelante.

Para proceder con eficacia en el proceso ordenador del territorio se requieren dos clases de disciplinas. En primer lugar, las sociogeográficas, con el fin de determinar los límites reales de cada unidad territorial (que como hemos visto no son los que aparecen hoy en mapas oficiales), y las formas de organización del espacio según sus características y posibilidades, como lo quiere la Ley 388 de 1997, tareas que pueden realizarse por comisiones corográficas y otros técnicos mediante levantamientos cartográficos y encuestas. En segundo lugar, pueden emplearse las técnicas participativas (investigación-acción participativa-IAP) para incorporar a los diseños científicos y técnicos del trabajo los aportes de los ciudadanos idóneos de cada unidad, y otras informaciones culturales y sociales pertinentes.

En las circunstancias del conflicto armado y para llegar a su alivio o solución, la contribución principal del ordenamiento territorial es la de indicar cómo construir o reconstruir espacios sociogeográficos y administrativos bien determinados donde, como en los casos recientes de conversión de corregimientos en municipios, se siga expresando libremente la voluntad de la sociedad civil como poder autónomo o gobierno popular. Todos los grupos en armas, tanto los oficiales como los revolucionarios y los irregulares, deben respetar la voluntad popular así expresada. En otra forma se crean o continúan vacíos de poder que fuerzas irregulares, a veces delincuenciales, llenan con violencia. Esta última práctica es lo que hay que controlar antes de que se vuelva una mala tradición.

4. Pivotes y actores del reordenamiento por la paz

Los pivotes principales del autonomismo unitario que consagra la Constitución son las Provincias (constituidas por Municipios afines) y las Regiones, no los Departamentos. El establecimiento de provincias y regiones como unidades territoriales será una contribución a la paz y al progreso porque articulan una visión macra ayudando a resolver problemas mayores que inciden en los conflictos, y que los municipios y departamentos solos son incapaces de resolver.

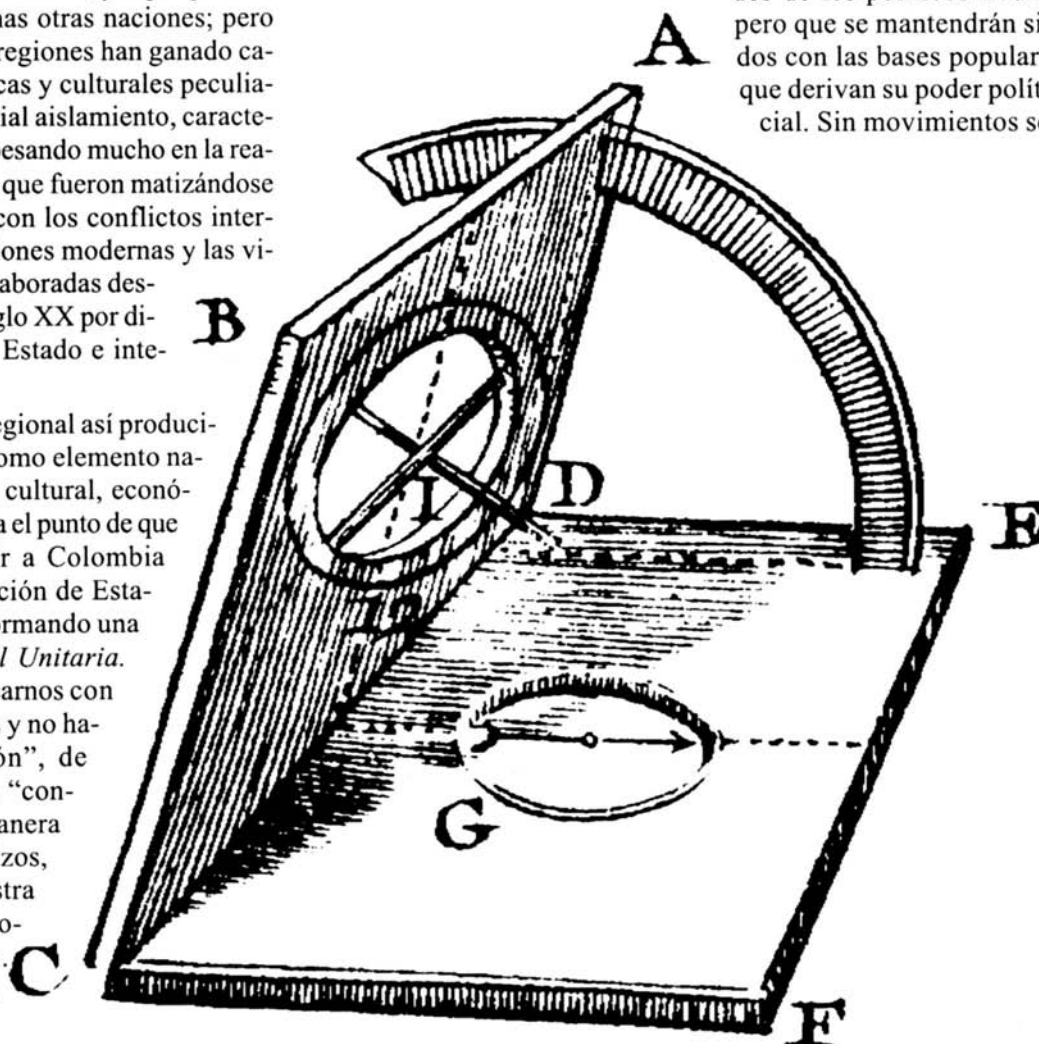
La realidad de Colombia como país de regiones, provincias, territorios indígenas y afrocolombianos es ventajosa para el país. Es cierto que tener regiones no es fenómeno exclusivo de Colombia, ya que pueden registrarse en muchas otras naciones; pero en nuestro caso las regiones han ganado características históricas y culturales peculiares debidas a su inicial aislamiento, características que siguen pesando mucho en la realidad nacional, pero que fueron matizándose y enriqueciéndose con los conflictos internos, las comunicaciones modernas y las visiones nacionales elaboradas desde comienzos del siglo XX por diversos hombres de Estado e intelectuales.

La diversidad regional así producida y representada como elemento nacional es rica en lo cultural, económico y político, hasta el punto de que es posible concebir a Colombia como una combinación de Estados-regiones, conformando una *República Regional Unitaria*. Preferimos identificarnos con las regiones unidas y no hablar de "federación", de "federalismo" o de "confederación" a la manera de los cantones suizos, porque ésta es nuestra realidad, en lo que somos privilegiados. Por supuesto, el tema merece tra-

tamiento a fondo: aquí volvemos sobre ello al final de la Guía, para enfatizar búsquedas propias de forma estatal sin caer en los usuales modelos eurocéntricos que no nos han quedado bien.

Como queda dicho, para que reine la gobernabilidad y vuelvan la paz y el progreso a las unidades del territorio, es indispensable que se respeten las decisiones de los pobladores, esto es, a las organizaciones civiles que la dinámica del reordenamiento y otras fuerzas políticas hubieran producido. Es el derecho a la vida, al trabajo y al futuro lo que queda en juego.

De esta regla se deduce que los principales actores del proceso reordenador serán los nuevos dirigentes cívicos e independientes que lo encabezen, nuevos por no estar envueltos con los intereses creados de los políticos tradicionales; pero que se mantendrán sintonizados con las bases populares de las que derivan su poder político y social. Sin movimientos sociales y



políticos regionales y locales que se dirijan a estos objetivos, será difícil llegar a las metas propuestas. Reglas nuevas para este juego reordenador surgirán en cada sitio según las necesidades encontradas o descubiertas.

Para todo ello conviene conocer principios de democracia participativa y la filosofía de la participación popular, sin olvidar que en éstas cuentan también soluciones conocidas de representación colegiada. No es posible hoy el ejercicio de la democracia directa, al antiguo estilo ateniense, ya que será necesario delegar poderes y hacer fe en las capacidades de los dirigentes escogidos. Turnarlos y ensayar liderazgos colectivos puede resultar conveniente. Reconstruir concejos municipales y recolocar en sus sitios a los personeros de cada comunidad, con el respeto de las gentes, es parte del proceso reordenador para la paz.

El respeto comunal debe incluir aquel de los grupos armados, oficiales e irregulares, que tienen presencia a nivel local. No es posible reconstruir la democracia con una espada de Damocles colgando sobre ella, creando situaciones de intimidación que desvirtúen la voluntad popular. Esta debe ser siempre libre de coacción. Y los grupos armados deberán respetar siempre el resultado de las decisiones de los pueblos, en la esperanza de que el proceso haya sido honesto y transparente, y encaminharse hacia el desarme.

En casos difíciles o persistentes de violencia armada, no queda otro camino que pedir o exigir la presencia coactiva externa, expresada en mecanismos de veeduría, seguimiento, control y justicia con poder suficiente para hacerse respetar y hacer respetar los acuerdos ciudadanos por todos los grupos armados.

Guías para la reconstrucción de la gobernabilidad local

1. Registre síntomas de vacíos de poder. Lo primero que puede observarse en las áreas de conflicto es la existencia de un vacío de poder político o ingobernabilidad, que se manifiesta de las siguientes maneras:

a) Desconocimiento de los límites actuales de las secciones político-administrativas (municipio, distrito y departamento). Este fenómeno es general en el territorio nacional, lo que convierte a los trazos fronterizos que aparecen en los mapas, como simples ficciones. Todo límite interno es hoy problemático debido a fallas de concepción y/o ejecución del amojonamiento, protocolos incompletos sobre límites y errores de apreciación sobre el sentir de los ciudadanos afectados. Además rompen con la unidad socioeconómica y ecológica de los territorios. Ello invita a cuestionar el sistema ordenador nacional y a exigir el cumplimiento del artículo 290 de la Constitución que permite la revisión periódica de límites y corregir el desorden existente.

b) Rechazo, supresión o sometimiento de autoridades legítimas en sus respectivas jurisdicciones. Es la máxima expresión del irrespeto a la sociedad civil y a la voluntad popular por parte de grupos armados.

c) Ignorancia de normas legales vigentes y formulación de normas alternas. Como mal generalizado en el país, viene a ser parte de los puntos anteriores. A veces se dictan normas locales, como la Ley del Llano de 1952, o se establecen consensos en "comunidades de paz" hasta ahora inestables.

d) Reemplazo de instituciones locales, regionales o nacionales por otras *ad-hoc*. Refleja la necesidad elemental de reglas para la convivencia, como para el orden público, la justicia, las relaciones familiares, los transportes y contactos con el exterior, reglas cuya aplicación es asumida por las fuerzas de ocupación armada.

e) Imposición de contribuciones, gramajes e impuestos. Es la forma especial de asegurar la sobrevivencia de las fuerzas de ocupación, por coerción de la población local o con su acuerdo.

2. Determine los orígenes de los vacíos de poder. El vacío de poder que se experimenta en estos sitios se origina, por regla general, en las operaciones que realizan tanto el ejército nacional como las guerrillas y los paramilitares. Todos hacen ocupacio-

Existe la preocupación de que las políticas reordenadoras del espacio sociogeográfico puedan llevar a alguna desintegración nacional o, de otra forma, a una intensificación de nuestros conflictos internos. Esta es una preocupación válida, en especial si la relacionamos con límites actuales de municipios y departamentos y con circunscripciones electorales de las que depende el poder de terratenientes y de clases dominantes tradicionales. Casi no habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buenas ganas algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial, lo cual explica en buena parte las resistencias del Congreso Nacional para expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

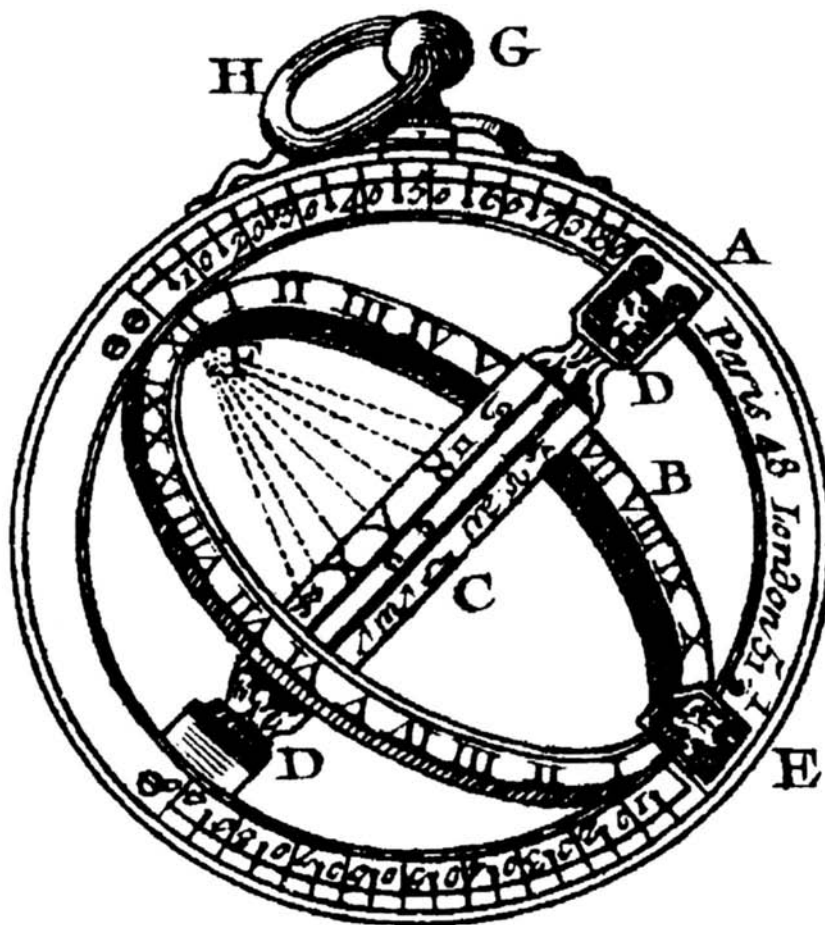
nes de hecho al crear unidades de control o de gobierno local a partir de secciones mínimas de territorio como veredas, caseríos, corregimientos o resguardos. Someten o desplazan entonces a la población campesina respectiva.

En estos casos el vacío de poder se crea por la fuerza de las armas y se desconoce a la sociedad civil que queda sin la capacidad de defensa propia y sin la autonomía básica para trabajar y producir, transmitir la cultura, y reproducirse con el sosiego indispensable.

3. Apele al poder primigenio del sector civil y articúlelo. Resulta evidente que para reconstruir de manera estable la gobernabilidad local, como base de la regional y la nacional, tenemos que apelar a la fuente primigenia del poder que es el pueblo soberano. Se le considera constituyente primario de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, se necesita reconocer, articular y hacer respetar la organización propia o autónoma de la sociedad civil que se expresa en movimientos sociales y en unidades vitales mínimas, empezando con la gente de carne y hueso que habita veredas, laderas, barrancos, o valles, el “pueblito viejo” desarmado que vive de su fuerza de trabajo.

No se trata del pueblo en armas que se ha levantado para luchar por ideales políticos, ni tampoco del pueblo armado en cooperativas de defensa. Se trata del pueblo productivo directo en sus respectivos contornos. Por tanto, en aquellos casos de vacío de poder estatal en que ha habido ocupación prolongada de unidades por actores armados que hubieran asumido funciones estatales *ad-hoc*, será conveniente inducir también la evolución del poder de las armas hacia el poder civil, como viene explicado. No es aceptable reordenar territorios bajo la espada de Damocles de la violencia, ni se puede reconstruir una democracia auténtica con intimidaciones. Los actores armados tendrán que acceder a movimientos sociales o a otras formas del accionar político dentro del esquema general de paz acordado (punto 7).

4. Tome en cuenta las necesidades fundamentales de los pueblos. Resulta obvio, aunque se olvide con frecuencia, que



son las necesidades y aspiraciones de estos pueblos de base, en su generalidad campesinos, las que hay que tomar en cuenta en la búsqueda de la gobernabilidad. Son las gentes que más han sufrido el conflicto en su cotidianidad e injustamente, en cuyas casas se ha asesinado, golpeado o abusado, de donde huyen como desplazados constituyéndose en víctimas de las políticas de liquidación humana que se han venido imponiendo desde los ámbitos del poder nacional e internacional.

De entre ellos se recluta el personal para las guerras, pero también allí está una juventud sin futuro que bien merece otro destino, no el de una sociedad cuyo tejido se desgarrará día por día.

5. Reviva el altruismo tradicional. Curioso que estas sufridas gentes del campo y la ciudad, con toda su pobreza y marginalidad, hayan conservado de manera

natural una tradición no bélica, de cooperación, ayuda mutua y altruismo. Esta tradición viene de siglos atrás y puede tener raíces precolombinas. Conviene estimularla para volver a ganar niveles adecuados de estabilidad, progreso y paz.

Por ejemplo, es paradójico que sea en las zonas del sur de Bolívar donde se desarrollan las peores batallas del momento, siendo que ese era el paraíso lejano y tranquilo donde se refugiaban las familias de la depresión momposina que huían de las guerras civiles del siglo pasado cuyo teatro era el río Magdalena. Reconstruían de manera pacífica la sociedad violenta y la cultura guerrillera que así dejaban atrás. El aislamiento de palenques como Norosí y riberas como San Pablo y Papayal aseguraba la comida, la alegría colectiva, y la creatividad cultural.

Esta tradición pacífica ancestral, que sobrevive en las bases rurales a pesar de la guerra, es la que habría que apoyar, como sociedad civil, para reconstruir la gobernabilidad en los niveles territoriales superiores.

6. Anticipe y combata la resistencia de políticos enemigos del reordenamiento. Es posible que los políticos locales con intereses en los mismos sitios se resistan a los ajustes territoriales, porque quedaría en entredicho su viejo poder. Para ello se necesita cierto realismo de parte de los políticos afectados, para que cedan y no se constituyan en obstáculo para la búsqueda de la paz con justicia que todos anhelamos.

7. Establezca zonas reordenadas o de paz en unidades mínimas vitales. En consecuencia de lo anterior, es positivo concentrar la atención inicial del proceso rector en la unidad mínima vital de territorio que es la vereda, el caserío, el corregimiento, la ladera o el resguardo, como viene dicho, para llegar a declararla zona reordenada o zona de paz. Siendo este punto muy importante para el argumento central de nuestra Guía, vamos a elaborarlo un poco más.

a) Condiciones del esquema general de paz. El esquema general de paz que podrá surgir de las entidades nacionales cons-

tituidas para el efecto, como el Consejo Nacional y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil, hará bien en incluir o confirmar lo siguiente:

* Un mecanismo de proscripción bélica total que incluya las armas, el reclutamiento forzado y el servicio militar obligatorio (lo que liberaría a la juventud de prácticas violentas tradicionales de iniciación), y el desmantelamiento de grupos paramilitares.

* Un requerimiento por el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el respeto a la vida, a la independencia, al derecho de autodeterminación y la libre expresión de las poblaciones en sus respectivas unidades territoriales, por parte de todos los grupos armados así oficiales como insurgentes e irregulares. Ello significa reconocer el poder popular local como constituyente primario, en expresiones democráticas libremente ejecutadas tales como la elección de autoridades propias y la incorporación de personeros institucionales (jueces, maestros, sacerdotes, etc.).

* Mecanismos para esclarecer y castigar crímenes de lesa humanidad y la reparación de los daños sufridos por víctimas.

* Mecanismos de estímulo, veeduría, protección y control sobre el proceso rector, en especial sobre grupos armados, incluyendo los que ofrezcan instancias internacionales respetables como Naciones Unidas, OEA, Cruz Roja y organismos no gubernamentales.

b) Condiciones derivadas de la situación local. La declaración de zona reordenada o de paz podrá tomar en cuenta:

* Los estragos sufridos por la respectiva unidad territorial, examinando con técnicas IAP los restos de la comunidad y los vestigios de organización social y liderazgo natural en cada sitio. Si se trata de desplazados, estudiar las condiciones de su localización original o de la nueva a que hayan accedido. En todos estos casos será necesario impedir la continuidad o extensión del latifundio y crear condiciones de uso de la tierra y de los recursos naturales más eficientes y vinculados al mercado, como se está ensayando con zonas de reserva campesina en

Las gentes del común saben por regla general donde principian y donde terminan funcionalmente las unidades a las que pertenecen. Son el resultado de la interacción social reconocida por los mismos habitantes en sus desplazamientos diarios, tareas y ocupaciones habituales. Las comunicaciones terrestres son fundamentales para conocer el polo de atracción de los caseríos o pueblos, tales como las cabeceras de municipios, que es criterio básico para determinar las áreas de influencia y límites externos reales de los pueblos. Es necesario que las autoridades sepan bien donde comienzan y donde terminan sus comunidades reales, para gobernar con eficacia y seguridad.

Caquetá y Bolívar y con adjudicaciones de tierras colectivas en el Atrato Medio.

* Los nuevos límites creados por el desarrollo de los conflictos o por los procesos de cambio inducidos por nuevas vías de comunicación, por actividades económicas y de colonización, o por la nueva ocupación espacial. Para ello pueden emplearse técnicas de investigación sociogeográfica.

* La elección o designación legítima de autoridades para la nueva circunscripción que hubiera surgido con la delimitación realizada.

Reflexiones prácticas

La declaratoria de zona reordenada o de paz no es nueva. Se ha intentado en lugares como el Caguán (Caquetá), Cimitarra (Santander), Aguachica (Cesar) y San José de Apartadó (Urabá), donde la fórmula ha funcionado por períodos cortos. Pero funcionó, para enseñarnos que es una vía posible para llegar, de abajo hacia arriba, a la reconciliación nacional. Lleva a formas civiles diversas de resistencia a la guerra; estimula la recuperación de la dignidad colectiva; e induce a adoptar expresiones políticas autónomas de gobierno popular sin lastres del pasado.

¿Podríamos ensayar estas fórmulas en la “zona de despeje” de los municipios del Meta y Caquetá que se quiere organizar en el presente semestre? Parece que las posibilidades estarían dadas para comenzar allí un interesante proceso de consolidación de condiciones para la paz regional de manera continua y extensa, afianzando lo que se ganara durante el período de despeje.

De manera similar, son positivas las autorizaciones concedidas por el gobierno anterior a los gobernadores para establecer comisiones de convivencia, conciliación y paz con el fin de dialogar y hacer negociaciones parciales con comandantes guerrilleros en cada sitio. Estas medidas van en la dirección correcta, y por eso sus resultados son satisfactorios hasta la fecha en 16 departamentos que lo

han practicado. Lo mismo ocurre con las gestiones locales y regionales de obispos y párrocos, como el Programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio. Esta tendencia podría continuar sin fatiga para “desboganizar la paz”.

En los trabajos y campañas que con estos fines se organicen, conviene enfatizar que la paz va más allá del silenciamiento de las armas. Debe haber paz con justicia, lo que en el campo significa acceso democrático y equilibrado a la tierra productiva y a las riquezas generadas, en una reforma agraria real y profunda, porque hay que saldar una vieja y sangrienta deuda social. Vivir en paz en nuestras localidades significa vivir sin el terror ubicuo de la violencia como la hemos venido sufriendo, porque habrá por fin un profundo respeto a los derechos fundamentales.

La paz en el campo colombiano podrá llevar a una mejor convivencia en las ciudades campenizadas que la guerra ha fomentado. Sería posible retrotraer los nocivos efectos que el Plan Colombia de Currie y Pastrana (padre) ha tenido en la descomposición urbana para criar los “Rodrigos D” y “vendedoras de rosas” que hoy pululan sin norte ni sentido. El retorno a la tierra en las modalidades indicadas atrás puede brindar buena parte de este futuro, si se hace la reforma agraria real y profunda mencionada, y si se impide la interferencia de los grupos armados en los territorios concedidos, como ocurre hoy en el Chocó.

Guías para la reconstrucción de la gobernabilidad municipal

Una vez reconstruida la unidad mínima vital del territorio cual es la vereda o sitio, se puede más fácilmente reconstruir el municipio al que pertenece, y llegar a proclamar a éste también como zona de paz. Veamos algunas de las guías pertinentes.

1. Determine los límites reales de la comunidad. Partamos del hecho de que no existen límites actuales funcionando en ningún municipio o departamento del país. Se han roto o modificado por la fuerza de los

Para proceder con eficacia en el proceso ordenador del territorio se requieren dos clases de disciplinas. En primer lugar, las sociogeográficas, con el fin de determinar los límites reales de cada unidad territorial (que como hemos visto no son los que aparecen hoy en mapas oficiales), y las formas de organización del espacio según sus características y posibilidades, como lo quiere la Ley 388 de 1997, tareas que pueden realizarse por comisiones corográficas y otros técnicos mediante levantamientos cartográficos y encuestas. En segundo lugar, pueden emplearse las técnicas participativas (investigación-acción participativa-IAP) para incorporar a los diseños científicos y técnicos del trabajo los aportes de los ciudadanos idóneos de cada unidad, y otras informaciones culturales y sociales pertinentes.

procesos sociales, económicos y bélicos de la realidad que han tenido lugar en el campo desde hace medio siglo, por lo menos. Ninguna fuerza armada los reconoce (tampoco otras instituciones). La misma diáspora campesina producida por la necesidad de la supervivencia rompe los límites formales y hace correr la frontera agrícola cada vez más lejos, creando nuevos asentamientos desconocidos por los gobiernos y por los catastros. Por lo tanto, con el concurso popular, se buscará fusionar y modificar entidades territoriales y suprimir las que no son viables.

Las gentes del común saben por regla general donde principian y donde terminan funcionalmente las unidades a las que pertenecen. Son el resultado de la interacción social reconocida por los mismos habitantes en sus desplazamientos diarios, tareas y ocupaciones habituales. Las comunicaciones terrestres son fundamentales para conocer el polo de atracción de los caseríos o pueblos, tales como las cabeceras de municipios, que es criterio básico para determinar las áreas de influencia y límites externos reales de los pueblos. Es necesario que las autoridades sepan bien donde comienzan y donde terminan sus comunidades reales, para gobernar con eficacia y seguridad.

Los límites reales no son difíciles de determinar si se apela a la memoria visual e histórica de las gentes y sus líderes naturales, quienes informarán al respecto. Los topógrafos no son necesarios en esta primera etapa, sólo después para tecnificar la tarea demarcatoria y fijar los mojones.

Los límites reales casi nunca son los mismos formales o político-administrativos, pero habrá de buscarse una eventual congruencia entre ellos. Son necesarios para conocer los componentes de todo municipio o departamento en su integridad funcional. Estas tareas se pueden adelantar con la geografía social y la IAP para buscar consensos y acuerdos de base que eviten celos, suspicacias y resistencias en los ajustes de las entidades.

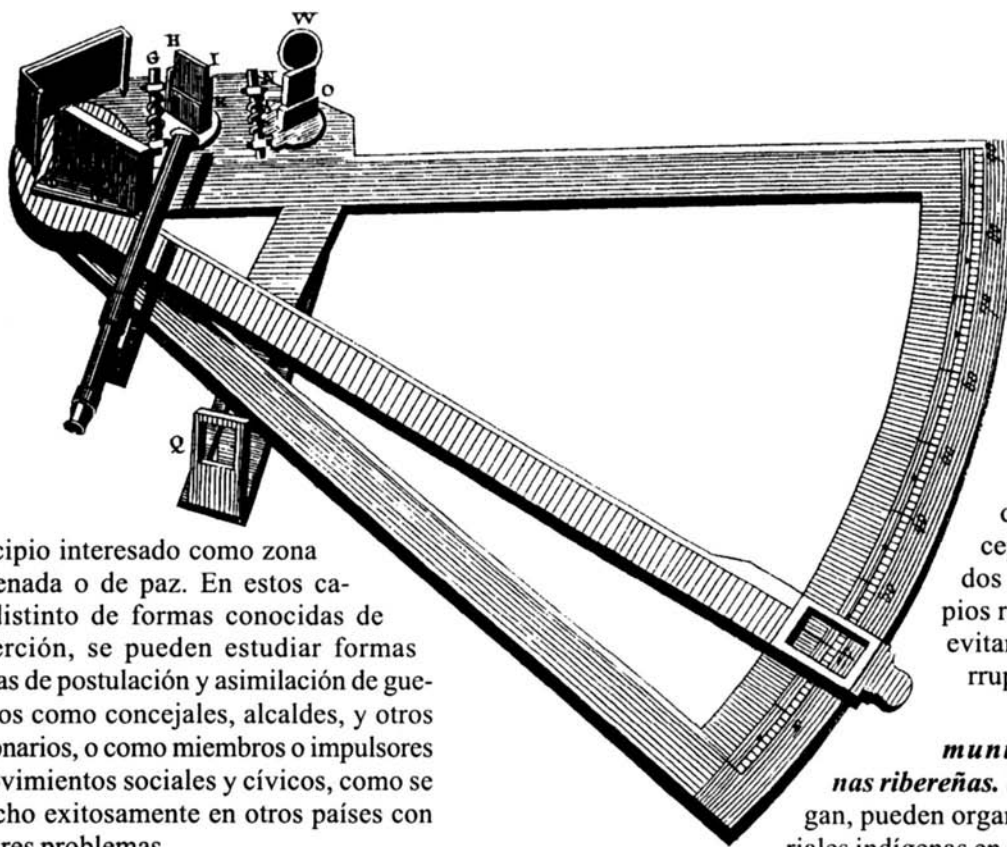
2. Reconozca que la falta de autoridades formales no significa anarquía.
En muchos de esos sitios ignotos e indeter-

minados gobierna la guerrilla. En otros existe una falta completa de autoridades, lo cual no significa ni anarquía ni desorden. Existen estructuras propias de liderazgo natural que conviene reconocer y acoger. Se aplican entre ellos las reglas latentes y manifiestas de la solidaridad social y ayuda mutua a las que ya hicimos referencia. Muchas veces se ha observado que han sido los agentes del Estado los que introducen allí la violencia, cuando se hacen presentes.

3. Construya o reconstruya la estructura formal del municipio real. Una vez conocidos los componentes reales del municipio, esto es, los caseríos o corregimientos en sus comunidades que se identifican con la respectiva cabecera, se puede proceder a construir o reconstruir el concejo municipal con personas idóneas, y a elegir alcalde y otras autoridades. Si se hace bien este trabajo con la IAP, se verá que habrá unidades territoriales que salgan de un municipio antiguo para anexarse a otro, porque así lo quieren los habitantes. Esto habrá de respetarse, en lo que se fomenta la satisfacción social y se crean nuevos canales de actividad económica y progreso general. Así se contribuye a la paz regional.

4. Emplee la juventud y nuevas fuerzas en la reconstrucción municipal. Por dentro o por fuera de las estructuras partidistas tradicionales, conviene que en estos esfuerzos de reconstrucción social y política intervengan las nuevas fuerzas de las comunidades, en especial los/las jóvenes. Habrá que formar con ellos y ellas una nueva y satisfactoria actitud de servicio al pueblo y de búsqueda del avance colectivo, creando el orgullo de pertenecer a su comunidad o a sus juntas comunales o concejos. Se pueden emplear técnicas culturales y participativas con estos fines, y organizar movimientos sociales y cívicos diversos.

5. Proclame al municipio como zona reordenada. Sólo si se cumplen los requisitos anteriores de respeto por parte de los grupos armados a la voluntad de los vecinos—expresada en manifestaciones populares como elecciones, referendos y plebiscitos y en movimientos sociales en las unidades básicas ya descritas— se podrá proclamar al



municipio interesado como zona reordenada o de paz. En estos casos, distinto de formas conocidas de reinserción, se pueden estudiar formas abiertas de postulación y asimilación de guerrilleros como concejales, alcaldes, y otros funcionarios, o como miembros o impulsores de movimientos sociales y cívicos, como se ha hecho exitosamente en otros países con similares problemas.

6. Ponga las bases para asociar municipios afines. Los problemas contemporáneos de servicios (agua, energía, aseo, educación, salud, transporte, medio ambiente) no pueden resolverse sólo dentro del ámbito de los municipios tomados por separado. Desbordan sus límites. De allí que conviene poner bien las bases de Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios afines y vecinos. Las asociaciones de municipios se vienen extendiendo por todo el país desde los años 80 sin tomar en cuenta los límites de departamentos, en lo que hacen bien. los municipios de las áreas metropolitanas sólo deben demostrar el fenómeno de la conurbación que les va ligando unos a otros y a un núcleo urbano principal.

Es bueno dar a conocer las legislaciones existentes al respecto para llevar a la conformación de provincias, que son más estables que las asociaciones como entidades territoriales constitucionales, a lo que nos referiremos más adelante.

7. Trabaje simultáneamente la descentralización y el ordenamiento. No se-

pare estas dos políticas porque son hermanas siamesas. Los dineros del Estado deben tener receptáculos bien conformados como serían los municipios reconstruidos. Sólo así se evitan los despilfarros y la corrupción que han reinado.

8. Organice ETIS y comunidades afrocolombianas ribereñas. Según el tamaño que tengan, pueden organizarse entidades territoriales indígenas en el ámbito municipal, con base en las propuestas adelantadas por la Comisión Conjunta del Senado de la República y la Comisión de Ordenamiento Territorial en 1993, que contó con la participación indígena. Así se respeta su autonomía como naciones indígenas, sus conocimientos y su identidad cultural, elementos intrínsecos de la paz nacional.

De la misma manera, conviene aplicar la Ley 70 de 1995 sobre comunidades afrocolombianas ribereñas, evitando los enfrentamientos a que ha llevado con grupos indígenas por causas discutibles. Estas formas de tenencia colectiva de la tierra son la mejor protección hasta ahora previstas contra los abusos de empresas madereras y mineras, en lo que debería fomentarse su alianza con ETIS cercanas o vecinas. Su reforzamiento impedirá las invasiones por grupos armados que les han afectado en los últimos meses de manera cruel e injusta; y permitirá defender a las comunidades negras de los megaproyectos destructivos que quieren desplazarlas y desocupar su hábitat, con fines de sobreexplotación de recursos y obte-

ner el control geopolítico y económico de la Costa Pacífica.

Hacia las Provincias

La provincia, como coordinación de municipios afines que combinan proyectos, recursos y voluntad política, puede contribuir a la solución de conflictos al asegurar el buen gobierno en un nivel superior y más amplio de espacio territorial. Para crearla pueden darse los siguientes pasos.

1. Determinación de afinidades y necesidades comunes de municipios cercanos. Así como ocurren afinidades veredales para conformar municipios, también a otro nivel se crean afinidades, necesidades comunes y actividades compartidas entre municipios cercanos que hacen necesario estructurarlos como un provincia autónoma y permanente. Las técnicas para definir estas tendencias son las mismas recomendadas para los municipios (geografía social e IAP).

2. Empleo de criterios de externalidad y escala. Se descubrirá la ventaja de principios como los de externalidad y escala para plantear proyectos comunes de desarrollo económico y social que sólo serían viables si los municipios aúnan esfuerzos. El principio de externalidad se refiere a efectos que una entidad tenga sobre otras, por ejemplo, en aspectos ambientales como cuencas hidrográficas o en las que se trascienden los límites administrativos buscando entes mayores. El de escala se aplica por razones técnicas o de tamaño financiero que hacen aconsejable delegar del municipio al departamento, o de la región a la nación, proyectos provinciales o subnacionales.

3. Intercambio de experiencias entre alcaldes y municipios afines. Como se dijo atrás para las asociaciones de municipios, ninguno de éstos es capaz de resolver por separado sus problemas de servicios públicos, y menos aún los derivados del conflicto armado. Es necesario combinar los municipios, con lo cual tanto los alcaldes como los gobernadores departamentales ganan al asumir una amplia visión de gobernantes, la con-

sideración expedita de los asuntos municipales que adquieren mayor presencia, voz y autoridad ante poderes externos, y el manejo eficiente de recursos.

4. Conformación de Provincias plenas. es loable que las asociaciones de municipios coronen su gestión con la conformación de sus respectivas provincias. Pero como el artículo 321 de la Constitución impide combinar municipios de diferentes departamentos, se impone la necesidad de reformar dicho artículo y corregir así una imposición de última hora que ocurrió en la Asamblea Constituyente de 1991. Necesitamos trabajar con provincias plenas, no recortadas por los límites ficticios de los departamentos.

5. Establecimiento de Círculos Electorales de Diputados. Según el artículo 299 de la Constitución, los Círculos para la elección de diputados equivalían a provincias y servían para que en las asambleas se alcanzara una representación equilibrada de todas las secciones de los departamentos. El Acto Legislativo No. 1 de 1996 los suprimió inconsultamente, pero cabe insistir en ello por su evidente conveniencia, y como una contribución a la paz regional. En esta forma las provincias adquieren mayor justificación política, si se adelanta la campaña para reintroducir en el artículo 299 el inciso 2 que fue borrado.

No obstante, si se ajustan los departamentos a la estructura provincial/regional, como se sugiere en la próxima sección, las actuales asambleas podrían quedar redundantes y los Círculos Electorales de Diputados no serían ya necesarios. En estos casos, las asambleas podrían fraccionarse dentro del territorio departamental para formar Consejos Provinciales constituidos por alcaldes o sus representantes. Saltan a la vista los ahorros al fisco departamental producidos por estas medidas.

6. Promoción de la política provincial. No se deben enfrentar gobernadores y alcaldes sobre estos asuntos, porque todos se benefician con la creación de provincias, por las razones de servicio público, visión de Estado y economía de escala que se han enunciado.

Resulta evidente que para reconstruir de manera estable la gobernabilidad local, como base de la regional y la nacional, tenemos que apelar a la fuente primigenia del poder que es el pueblo soberano. Se le considera constituyente primario de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, se necesita reconocer, articular y hacer respetar la organización propia o autónoma de la sociedad civil que se expresa en movimientos sociales y en unidades vitales mínimas, empezando con la gente de carne y hueso que habita veredas, laderas, barrancos, o valles, el "pueblito viejo" desarmado que vive de su fuerza de trabajo.

Como lo veremos enseguida, es patriótico trabajar en este empeño por cuanto los departamentos pueden asumir funciones de coordinación, supervisión y orientación de proyectos multiprovinciales de desarrollo económico y social, así como de gestión de proyectos macros del nivel regional o supradepartamental que luego articulen y ejecuten las regiones. En estas tareas grandes, las fuerzas insurgentes pueden hacer una sustancial contribución, porque también son un poder multiprovincial o regional.

La transición de Departamento a Región

No conviene suscitar celos ni enfrentamientos entre regionalistas y departamentalistas en lo que a la reconstrucción del Estado se refiere. Un mismo propósito patriótico y de progreso general debe cobijarnos, pensando siempre en lo que convenga mejor para los pueblos gobernados. Nuestra personal opinión es conocida: pensamos que los pivotes centrales de la nueva república son la provincia y la región jugando conjuntamente, y que los departamentos actuales deben empezar a asumir una u otra función, o convertirse en una u otra.

La introducción histórica de los departamentos no ha sido del todo feliz, ya que fue resultado de tendencias extranjerizantes no bien adaptadas a nuestras realidades, y de la imposición bélica por el triunfo de un partido político en el campo de batalla. Pero en cambio, los departamentos pueden ofrecer una excelente labor de coordinación regional, con cuya práctica podrán irse acomodando en el nuevo Estado. Siguen ahora algunas sugerencias para facilitar la transición del departamento a la región.

1. Reconocimiento de la importancia táctica de Departamento. Constitucionalmente, sin la aceptación de los gobernadores y asambleas, no se abren las puertas para crear Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) conformadas por dos o más departamentos. A menos que se reforme el artículo 306 de la Carta, hay que trabajar con estas entidades en lo que puede verse

como un período de transición constructiva. Promover protocolos de intención para crear RAPs y obtener las autorizaciones de las asambleas son pasos necesarios.

Pero no conviene crear nuevos departamentos en estas circunstancias, entidades que al dividir los existentes sólo heredarían sus problemas de concepción y ejecución sin resolver a fondo las crisis existentes. Por ejemplo, un nuevo departamento en el sur de Bolívar no acerca las soluciones requeridas de gobernabilidad local o regional. Otras posibilidades merecen considerarse, como la provincialización y/o la anexión a entidades vecinas.

2. Obtención del aporte político de los Departamentos. La contribución de los departamentos a las RAPs es más del orden político y de competencias que de recursos financieros (éstos sólo suben al 14 por ciento de los gastos estatales), lo que quiere decir que diversas competencias actuales de los departamentos pueden delegarse y responsabilizar al gobierno central por la mayor porción de los gastos consiguientes.

3. Refuerzo al papel coordinador de los Departamentos. El proyecto de ley de las RAPs puede dar a los departamentos funciones de coordinación, supervisión y orientación de proyectos multiprovinciales de desarrollo económico y social, así como de proyectos macros del nivel regional o supradepartamental que serían articulados y ejecutados por las RAPs, basados en los criterios de externalidad y escala ya mencionados.

4. Descentralización de funciones estatales específicas. Por las razones antedichas, los departamentos y las RAPs deben asumir las estructuras, recursos y funciones regionales específicas de los ministerios e institutos nacionales descentralizados (incluyendo la educación superior), dejando a los entes nacionales sólo con el papel orientador y fiscalizador que les corresponde. Esta medida, junto con la siguiente, aportaría, según estudios, alrededor de 4 billones de pesos a los departamentos y RAPs y 35 mil funcionarios actuantes.

La paz en el campo colombiano podrá llevar a una mejor convivencia en las ciudades campenizadas que la guerra ha fomentado. Sería posible retrotraer los nocivos efectos que el Plan Colombia de Currie y Pastrana (padre) ha tenido en la descomposición urbana para criar los "Rodrigos D" y "vendedoras de rosas" que hoy pululan sin norte ni sentido. El retorno a la tierra en las modalidades indicadas atrás puede brindar buena parte de este futuro, si se hace la reforma agraria real y profunda mencionada, y si se impide la interferencia de los grupos armados en los territorios concedidos, como ocurre hoy en el Chocó.

5. Paso de los CORPES a las RAPs.

El periodo de vida de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (Corpes) ha terminado. No deben prorrogarse más, y su permanencia está creando tensiones y conflictos que complican la búsqueda de gobernabilidad. El paso siguiente es el establecimiento y organización de las RAP, como lo autoriza la Carta, con un mínimo de aparato administrativo. Para ello el concurso de los gobernadores es fundamental, como ya se dijo, con el fin de obtener la pronta expedición de dicha ley. En ésta debe prestarse atención a las relaciones entre los departamentos y las RAPs sobre competencias y recursos, y no dejarse llevar por la falsa idea de que se crea burocracia adicional. En la práctica, los gastos actuales de los Corpes no se agrandarían con el paso a las RAPs.

Hacia las regiones

La región, como suma orgánica de departamentos que se encuentran en un mismo proyecto histórico de desarrollo económico y social en paz, mirando al siglo XXI y al mundo, es el segundo pivote central del nuevo Estado, además de la provincia. Para llegar a construir la región como Estado-región, hacemos las siguientes sugerencias.

1. La RET es la meta. Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) deben ser una etapa corta para llegar a la meta de autonomía y poder regional que es la Región Territorial plena (RET), es decir, el Estado-región. Para algunos, como los de la Costa Caribe, tres años pueden ser suficientes porque han adelantado campañas regionales con este fin. En otras partes habrá de considerar períodos adicionales mientras se aclimata mejor la idea. La ley de RAP debería por lo tanto facilitar este paso a RET y no complicarlo con demasiados requisitos y reglamentos. La RET asumiría todas las funciones autonómicas del artículo 287 de la Carta.

2. Creación de las Regiones. En cuanto al número y localización de las regiones, ello dependerá de la opinión pública y de la or-

ganización de las fuerzas políticas locales y regionales dispuestas a construir las RETs. Histórica, cultural y geográficamente se han determinado ocho regiones por geógrafos y sociólogos a partir de estudios realizados desde 1903; una última propuesta de 1996 sugiere combinar departamentos siguiendo pautas constitucionales.

Pero es muy posible que nuevas regiones se hayan ido creando espontáneamente, sin respetar a los departamentos, debido a la intensidad de los procesos sociales, políticos, económicos y bélicos que los colombianos hemos desatado en el presente siglo.

Pueden observarse manifestaciones de estas nuevas regiones extradepartamentales en el Magdalena Medio, los Llanos Orientales (Arauca y Casanare), el Suroccidente con el Pacífico, y el Nororiente (Guajira y Cesar). En estos casos habrá que promover la reforma de los artículos 306 y 307 de la Carta para desligar la creación de las RETs de la existencia de departamentos. La provincialización puede facilitar este proceso de recomposición territorial.

Por otra parte, tomando en cuenta sus tamaños, en los Estados-regiones pueden quedar orgánicamente incluidas las ETIS y las comunidades ribereñas afrocolombianas mayores.

3. Función de la participación popular. Como viene dicho, la conformación de una región invita a la movilización popular. Según lo previsto, para hacerla se necesita no sólo una ley especial sino un plebiscito aprobatorio. Ello no es fácil. Por lo mismo, las autoridades y el sector civil de la población habrán de organizarse y actuar mancomunadamente en movimientos sociales y cívicos, colocando los medios de comunicación al servicio de esta causa. La IAP puede ayudar en la tarea. A los grupos insurgentes regionales corresponde apoyar políticamente la movilización popular en los territorios que controlan, y facilitar la transición del poder militar al poder civil. Y los intereses centralistas no deben interferir o impedir estos patrióticos procesos.

4. Obtención de recursos. Habrá de buscarse la presencia plena de las regiones

en instancias de poder como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), el Departamento Nacional de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, los Fondos de Inversión Regional (FIR), el Findeter y el Fondo Nacional de Regalías. A este último fondo tienen acceso directo las regiones, por disposición constitucional.

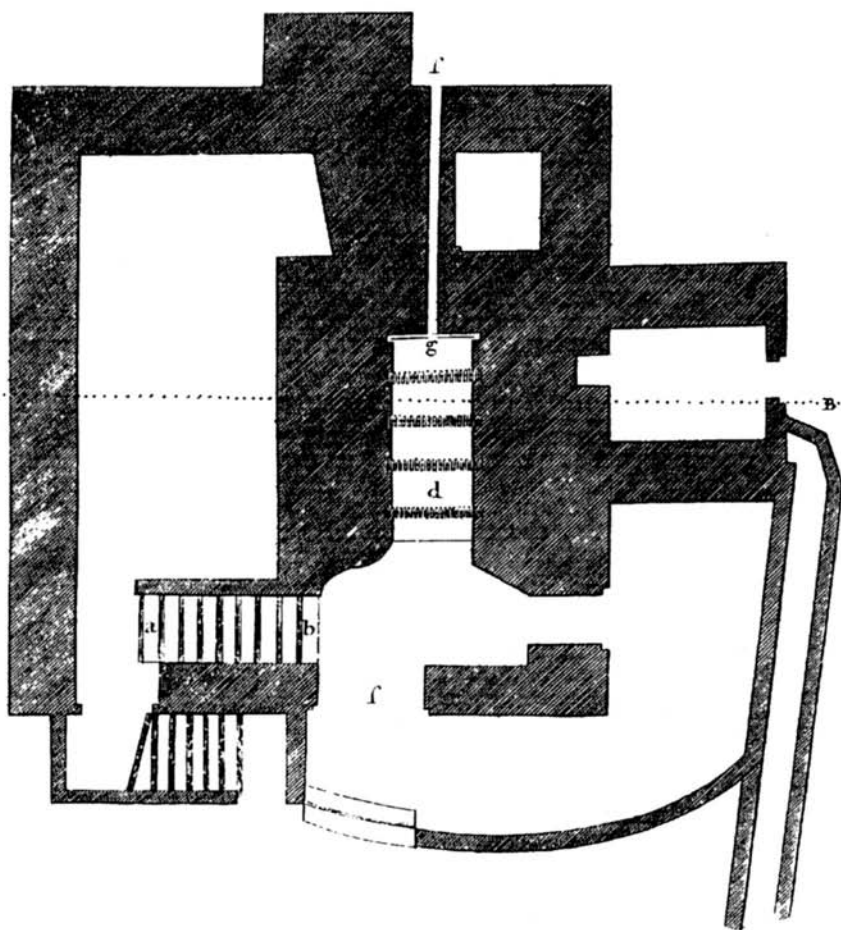
No es cierto que las regiones, al constituirse, se conviertan en carga adicional para el fisco. Diversos estudios han demostrado que tienen un costo fiscal cero o neutro, porque racionalizan gastos ya existentes y no demandan nuevas erogaciones. Las posibilidades de aporte de recursos financieros a la región resultan comparativamente inferiores a las que registra el nivel nacional. Con una simple fracción de los recursos nacionales existentes se abriría el camino para las regiones.

5. En busca del equilibrio regional.

Conviene respetar el principio del equilibrio regional tanto dentro de las regiones como entre ellas y el país, para evitar la injusta acumulación de recursos y aportes en determinadas secciones (como las urbanas y más prósperas) olvidando las necesidades de las demás, y para combatir la malversación de los dineros públicos. En otra forma se juega con el peligro de separatismos como en el caso de Panamá y de amenazas o erupciones como las ocurridas en la Costa Caribe, el Cauca, Antioquia, Tumaco, Quibdó y Arauca. Por ejemplo, el llamado "Triángulo de Oro" (Cali, Medellín, Bogotá) todavía absorbe el 60 por ciento del gasto nacional.

El desarrollo regional bien concebido como contribución a la paz, se caracteriza por ser como de vasos comunicantes entre localidades. Esta regla incluye el cuidado de aplicarla igualmente dentro de las regiones y aun dentro de los municipios con los debidos controles del poder central, para que no ocurran monopolios odiosos, despilfarros y prevaricatos.

De la misma manera, podría pensarse en combinar departamentos ricos y pobres en una misma región, pero buscando evitar la explotación que por regla general se ha venido haciendo, y controlando los enclaves



extranjeros. Por ejemplo, debe observarse el caso del Chocó y lo que se ha bautizado como "la mejor esquina de América" con inclusión de Antioquia y Córdoba, porque puede ser fuente de grandes tensiones y conflictos regionales e internacionales y de depredación humana y ambiental. La vieja hacha paisa no puede simplemente reemplazarse por una motosierra, sino que ésta debe ir acompañada de una filosofía postmoderna para que la fría acumulación de capital quede subordinada a los derechos de los pueblos y a los factores humanos y culturales de toda una región, principalmente los de las comunidades afrocolombianas del Pacífico.

La acumulación de regalías por un solo departamento, hasta por un solo municipio, es práctica irracional que no sólo demuestra egoísmo de los dirigentes y administradores, sino que abre puertas para el despilfarro y la corrupción, como se observó en Arauca. Los

recursos naturales, que son nacionales y no departamentales o municipales, deben manejarse con los criterios más amplios posibles. Con ellos se conforma el Fondo Nacional de Regalías.

6. Asunción de funciones centralizadas. Por las razones ya expresadas, las regiones deben asumir las estructuras, recursos y funciones de los ministerios e institutos nacionales, los parques nacionales y las Corporaciones Regionales de Desarrollo que la Ley 99 de 1993 colocó en el Ministerio del Medio Ambiente. Las entidades ministeriales y centrales deben asumir el papel de orientadoras y fiscalizadoras de dichas tareas con base en los códigos, buscando que se cumplan las disposiciones sobre equidad regional en la distribución de los recursos, como viene dicho.

Conviene igualmente buscar el ajuste de los límites jurisdiccionales de las corporaciones mencionadas, para conformarse a los límites reales de las entidades territoriales como se argumentó atrás, o para respetar realidades ecológicas como nudos, sierras y depresiones cienagueras, descartando el artificio burocrático actual con que se duplican los fallidos límites departamentales.

7. Reconocimiento de la autonomía de los Distritos. Aun dentro de los límites de las regiones, parece adecuado estudiar las formas de separar a los Distritos de los actuales departamentos y reconocerles su autonomía administrativa, política y fiscal. Ello simplificaría y ordenaría mejor el manejo de la cosa pública y sería motivo de sosiego general, al evitar duplicaciones burocráticas como en los casos en que un distrito es, al mismo tiempo, capital de departamento y cabecera de municipio. Las capitales afectadas en esta forma podrían trasladarse a otras ciudades dentro del mismo departamento. Además, en el mismo sentido se podría pensar en flexibilizar el concepto de “sede de gobierno” para permitir rotaciones de la administración pública en diversos sitios de la misma entidad territorial.

De todos modos, no parece conveniente crear nuevos distritos, a menos que por conurbación intensa crezcan las áreas me-

tropolitanas, y acepten la conversión los municipios afectados que desaparecerían.

8. Ajuste por accesiones y secesiones de territorios. Sería una gran contribución a la paz nacional y regional si los Estados-regiones facilitaran ajustes territoriales —accesiones y secesiones— de zonas en las que no existe la gobernabilidad o no hay sentido de identidad cultural regional, como en el caso de los sures de Bolívar, Cesar y Córdoba, donde las afinidades son con Antioquia y los Santanderes, o en Urabá donde las afinidades van con la Costa Caribe. Esta sugerencia se basa en las tesis anteriores sobre reconstrucción de límites funcionales de entes territoriales, y en la incidencia de procesos regionales espontáneos extradepartamentales.

La República Regional

Las guías prácticas, sugerencias y otras indicaciones que hemos presentado en las secciones anteriores han enfatizado la importancia de la autonomía administrativa en la definición y reconstrucción de las entidades territoriales en Colombia como una contribución a la búsqueda de la paz y el progreso, en especial aquellas afectadas por el conflicto armado en niveles locales mínimos.

La regla de la autonomía no es nueva. Aparece en la Constitución al tiempo con otras dos: la del reconocimiento de la diversidad cultural y la del respeto a la unidad nacional. Con este complejo geopolítico puede concebirse un nuevo Estado en nuestro país, que es nuevo porque se aleja del modelo centralista de la Carta anterior. El modelo al que lleva es una modalidad moderna y propia que hemos identificado como *Regional Unitario*.

No se trata del federalismo del siglo XIX, con los estados soberanos y sus guerras internas con que nos asustan los críticos. Tampoco se trata de adaptaciones flexibles del federalismo clásico con sus ribetes extranjerizantes. Hoy las soberanías están desdibujadas por fuerzas económicas globales que imponen agendas impensadas, en las que el poder se desplaza de los gobiernos a las cor-

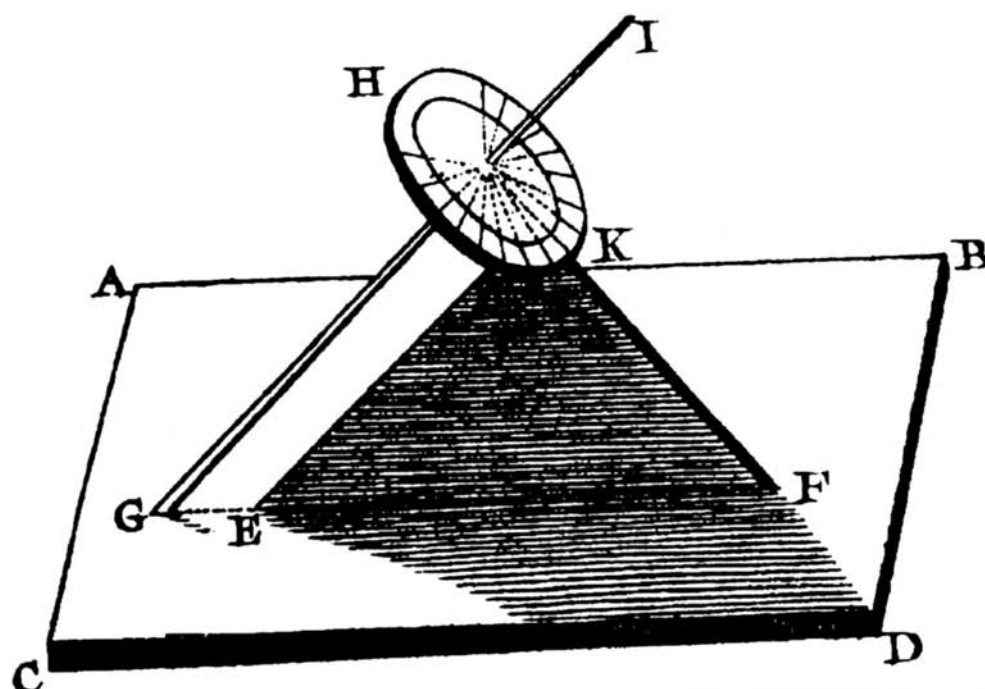
la conformación de una región invita a la movilización popular. Según lo previsto, para hacerla se necesita no sólo una ley especial sino un plebiscito aprobatorio. Ello no es fácil. Por lo mismo, las autoridades y el sector civil de la población habrán de organizarse y actuar mancomunadamente en movimientos sociales y cívicos, colocando los medios de comunicación al servicio de esta causa. La IAP puede ayudar en la tarea. A los grupos insurgentes regionales corresponde apoyar políticamente la movilización popular en los territorios que controlan, y facilitar la transición del poder militar al poder civil. Y los intereses centralistas no deben interferir o impedir estos patrióticos procesos.

poraciones. Se ha impuesto un mundo con peligros de dominio unipolar, homogeneidad cultural, desequilibrios sociales e injusticias económicas que es necesario corregir con aportes políticos, sociales y culturales en los que lo particular responde dialécticamente a lo general. En este marco universal caben la regionalidad y la cultura, porque combinan precisamente elementos dinámicos de diversos niveles y contenidos que van de lo micro a lo macro, de lo local a lo nacional y a lo internacional, que rompen los esquemas globalizantes de la homogeneidad.

Dentro del sistema regionalista no puede haber posibilidades de fraccionamiento o balcanización a lo yugoslavo. Las guerras balcánicas tienen profundas raíces religiosas y étnicas que por fortuna no ocurren acá, ni aún en las especiales situaciones del Pacífico. Aspiramos a que las polaridades políticas del pasado (hoy existen 67 movimientos legalmente inscritos) tampoco adquieran aquella diabólica dinámica de la primera violencia, cuando se crearon y bombardearon "republiquetas independientes", y no pasen a contaminar las bases populares libres que quisieran vivir en paz, compartiendo recursos, conocimientos y realidades. Así puede verse en secciones castigadas por el terror paramilitar, como en el Pacífico.

Como lo sostuvimos al comienzo de la Guía, el temor de que nuestro conflicto interno esté llevando a la creación de tres Estados: uno paramilitar al norte, uno guerrillero al sur y otro tradicional bipartidista al centro, es un mito sin raigambre en la realidad. El país es hoy una entidad integrada muy distinta de la colección de regiones aisladas que imponía la topografía indómita del siglo XIX. Las comunicaciones entre nosotros han triunfado: somos ya una sola nación en la que necesitamos apoyarnos unos a otros para poder vivir bien y progresar con ventaja. En consecuencia, el reconocer lo inevitable de la unidad nacional en su diversidad debe ser factor positivo de acercamiento a la paz. Colombia se ha salvado como nación unitaria. Ahora corresponde conservar los sabores, sonidos y símbolos específicos de sus regiones, como riqueza de todos para todos.

La unidad nacional nos permite gozar de la diversidad regional, cultural, histórica y ambiental que por fortuna nos distingue entre todos los países. La región y la provincia aparecen aquí como pivotes primordiales para construir el Estado nuevo desde aquellos diversos ángulos. Reconocerlas es parte de la búsqueda para resolver conflictos locales que hoy desbordan a municipios y departamentos individuales como unidades que son incapaces de hacer frente a los problemas con-



temporáneos. No existe proyecto de desarrollo económico bien concebido que no busque la combinación espacial de aquellas entidades: lo macro es siempre provincial y regional. Allí se afianza la defensa nacional y el progreso local ante un mundo que cada vez se integra más.

Pero es en el desarrollo de la autonomía territorial donde radica la mayor esperanza de articulación del nuevo Estado. Respetarla y promoverla es el boleto del éxito de los gobiernos. Porque con ella se resuelven de raíz los problemas del conflicto, al llegar la idea autonómica a unidades básicas de población donde se trabaja y multiplica, es decir, donde se puede experimentar la vida en todo su esplendor, donde podrán dejarse atrás las pesadillas y horrores del pasado.

En el modelo de desarrollo económico y social con Estados Regiones la autonomía local que se necesita no puede imponerse desde arriba o desde fuera, sino que debe nacer con el poder popular o civil de cada entidad, comenzando con unidades mínimas. La autonomía se expresa entonces como conjuntos de decisiones aisladas que van superponiéndose en niveles cada vez mayores hasta culminar en la nación. Tales decisiones pueden articularse en movimientos políticos, cívicos y sociales que se constituyen en actores principales del proceso ordenador y de paz, encabezados por nuevos líderes independientes y/o cívicos. Las decisiones de la estructura civil local y de los movimientos populares auténticos y participativos, son las que deben recibir el pleno acatamiento de los grupos armados, así los del Estado que serían sus agentes, como los de la insurgencia y los irregulares. Reiteramos que el respeto a las decisiones democráticas y libres de la sociedad y sus movimientos es condición indispensable para la recuperación de la paz.

Articular estos hechos de abajo hacia arriba y estimular la unidad nacional de arriba hacia abajo, viene a ser así la función principal de los Estados-regiones que resultan del nuevo ordenamiento del territorio. Tal la contribución final de esta política desde el punto de vista del conflicto armado. El secreto del éxito radicarán en lo que se haga y

se gane en los diversos niveles territoriales y en la defensa de lo ganado para irlo extendiendo y afianzando horizontal y verticalmente en todo el ámbito nacional.

Puede verse que estamos refiriéndonos a políticas amplias de participación popular como se han venido definiendo y difundiendo universalmente. Una reestructuración estatal moderna o postmoderna no puede imponerse vertical o autocráticamente como lo hicieron Caro y Nuñez en 1886, y los límites resultantes deberán ser resultado de consultas de base, como las que se han efectuado sin ningunos incidentes a nivel municipal por los habitantes de corregimientos. Las propuestas elitistas que se han venido conociendo como las que reforman el tamaño del Congreso, o prohíben la reelección de parlamentarios o disminuyen los salarios de funcionarios, aunque interesantes, no son fruto de la discusión social y democrática. Por eso pueden verse como reformas cosméticas. Rafael Reyes —ya lo recordamos— tuvo la inteligencia de hacer consultas cuando quiso reordenar el territorio nacional. Su ejemplo debe retomarse porque nuestro pueblo no es ignaro, y merece respeto su opinión independiente.

En desarrollo de la Constitución de 1991, Colombia puede proclamarse como República Regional Unitaria conformada por Estados-regiones sin que se produzca ningún trauma, excepto por aquella resistencia creada por la inercia de los intereses centralistas y por políticos de la vieja estampa. Está claro que el gobierno central conservaría las funciones clásicas de representación internacional, justicia, defensa y control de políticas y recursos nacionales; y que los gobiernos regionales traducirían códigos y leyes a la realidad local.

¿Alcanzaremos a superar los obstáculos que en esta vía nos vienen tendiendo los enemigos de la paz? El ordenamiento territorial que aquí proponemos no tiene otro propósito que ayudar a resolver los problemas de esta transición necesaria. De allí nuestra insistencia en apelar a las bases de la población y a reforzar el papel de ésta como actor central de la historia.

Fernando Cubides
Profesor, Departamento de Sociología,
Investigador CES, Universidad
Nacional de Colombia

Padrinos y Mercaderes *crimen organizado en Italia y Colombia,* de **Ciro Krauthausen**

Fernando Cubides

Padrinos y Mercaderes,
crimen organizado en Italia y
Colombia, de **Ciro Krauthausen**
Editorial Espasa-Planeta,
Santafe de Bogotá,
agosto de 1998;
475 páginas.

Este es un libro que por sus características editoriales está obteniendo ya una buena acogida entre los lectores no especializados. Lo cual no garantiza, ni mucho menos, que la vaya a tener en los lectores especializados, dada esa especie de sospecha, por no decir de hostilidad, que suscita entre los intelectuales y académicos un buen divulgador. Para comenzar, lo llamativo de la carátula (en la que el editor ha agrupado de la manera más efectista, un revólver, una hipodérmica chorreante y unas cuantas balas) los puede predisponer, lo cual sería del todo inmerecido para un trabajo que, entre otras cosas, obtuvo el premio de la Universidad de Berlín a la mejor tesis doctoral.

Sin apartarse un ápice del tratamiento riguroso, analítico, de la búsqueda sistemática de evidencias, Krauthausen saca el máximo partido del conocimiento detallado que tiene de los expedientes judiciales más im-



portantes contra los capos de la mafia italiana, de los pocos casos judicializados de los narcotraficantes colombianos, para elaborar una narrativa, un texto, con sus dosis de *suspense* en que se cuenta como una historia la evolución de los casos colombiano e italiano y se aplica la analogía que los pone en perspectiva. Se ha beneficiado para ello, entre otras cosas, del intercambio que sostuvo en varios eventos académicos europeos, con aquellos fiscales italianos que sucedieron al juez Falcone, y que además desencadenaron la operación "Manos limpias".

A esa germánica seriedad para lo fundamental, el autor, que es ante todo un colombiano por sus vivencias, por su formación, añade su conciencia ciudadana y una desenvoltura que le permite apartarse de los tópicos y reservas mentales con los que el colombiano promedio —a fuerza de convivir con él— suele abordar el narcotráfico como problema. No hay ninguna concesión a las que solemos considerar verdades establecidas, se examinan por su base las conclusiones de los estudios anteriores, apartándose incluso de una de las ideas centrales de su libro anterior (*Cocaína & Co., Un mercado ilegal*

por dentro, Bogotá, Tercer Mundo-leprie, 1991) acerca del carácter empresarial de los narcotraficantes colombianos. Ser colombiano y haberse formado en Colombia lo sensibilizan hacia un contexto histórico propio, el escribir con un relativo distanciamiento del país lo libera de las constricciones inmediatas, le añaden perspectiva a la comparación en la que se embarca. Ya se va viendo entonces la significación que puede tener entre nosotros este libro para replantear las interpretaciones al uso.

Pero en un ámbito más universal en este libro hay una interlocución directa, y una contrastación, con el libro *La mafia imprenditrice- L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Il mulino, Bologna, 1983, del sociólogo italiano Pino Arlacchi (hoy funcionario de la política antidrogas de las Naciones Unidas), un libro que hiciera época y que fue un gran suceso de librería gracias a la osadía con que abordó el tema, y no en escasa medida a que dejaba entrever la intención de parodiar al clásico texto de Max Weber.

El tener como referente la tipología fundamental, y en gran parte de la investigación histórica que Arlacchi hizo sobre la mafia siciliana, no le impide a Krauthausen hacer su propia exposición histórica, recabar datos e informaciones originales, reinterpretar las líneas generales del proceso y construir su propia tipología sobre mafiosos y narcotraficantes como actores sociales. Pues con los nuevos procesos judiciales a que dan lugar las leyes que les dan favorabilidad jurídica a los arrepentidos, se han ido completando piezas del rompecabezas, y nuevos hechos y nuevos documentos han salido a la luz tras el asesinato en 1992 del juez Giovanni Falcone (todo un héroe de la Italia contemporánea), quien fuera por cierto la principal fuente judicial para el libro de Arlacchi. No se le escapará al lector que la importancia de

la analogía entre estos casos nacionales reside también en el hecho de que instituciones como la fiscalía colombiana, y leyes como las del sometimiento a la justicia se han modelado en gran medida sobre el arquetipo italiano, para no hablar de la influencia que el derecho penal y las instituciones judiciales italianas hasta lo más reciente, pasando desde luego por Ferri, han tenido sobre sus equivalentes colombianos.

Una cuidadosa casuística, un conocimiento detallado de los casos comprobados en los expedientes y entrevistas concedidas por los arrepentidos a distintos medios, y la inferencia metódica a partir de los datos que se desprenden de allí, le permiten al sociólogo Krauthausen hacer generalizaciones acerca del origen social de los mafiosos italianos (en sus variantes regionales, siciliana, napolitana y calabresa, matices poco o nada conocidos por los no especialistas), así como le posibilitan generalizaciones acerca del impacto que ha tenido en el entramado social el margen de acumulación que va dejando un negocio tan rentable como la droga. Y luego le posibilitan hacer lo correspondiente para los grupos de narcotraficantes colombianos; esto último entraña un grado de dificultad mayor, dado el menor acumulado de conocimiento, y la indeterminación de las variantes regionales. Y va resultando de un análisis desmitificador como el que se lleva a cabo, que buena parte de lo que se suele considerar estructura organizativa coherente, o carácter empresarial de los agentes económicos del narcotráfico, proviene de la magnificación que las agencias estatales, nacionales e internacionales suelen hacer de sus logros y por supuesto, de sus dificultades. Así como ninguna policía del mundo está dispuesta a reconocer todo lo que le debe a los informantes a la vez que se preocupa de conseguir fondos especiales para mantenerlos e incremen-

tar su número, de igual manera y por razones obvias (pero no suficientemente reconocidas) las policías terminan exaltando a quienes combaten por la vía de presentarlos a la opinión con más recursos, con mejor organización de la que cuentan. Hoy está claro que el término "cartel" fue una metáfora judicial, una simplificación que permitía agrupar ciertos expedientes ante la justicia norteamericana, pero del que rápidamente se apropiaron las agencias interesadas contribuyendo a que hiciera carrera a despecho de su inexactitud. Examinados los hechos y evidencias disponibles y en buen romance los llamados carteles, son apenas asociaciones circunstanciales para despachar droga, según una expresión periodística que Krauthausen acoge para corroborarla sobre la base de las evidencias acumuladas, construyendo una demostración muy convincente.

Otra cuestión que examina por su base es la del papel de la región antioqueña en el proceso de industrialización colombiano. Es un capítulo de la historia económica que ha dado a una literatura muy amplia, que desde Ospina Vásquez, pasando por Parsons y Safford, hasta los investigadores más recientes, puede conducir, a fuerza de reiterar y extender la hipótesis principal sacándola de su contexto, a la exaltación acrítica de ciertos rasgos regionales supuestamente diferenciales, exclusivos y modernizantes que al ponerse en un contexto más universal no resultan tales. No es que se desconozca el carácter pionero del grupo empresarial antioqueño, es que se reduce a sus proporciones adecuadas, despojándolo de las magnitudes legendarias que una cierta literatura apologética ha ido creando a fuerza de acentuar el particularismo. De la antioqueñología se ha hecho casi una industria académica mediante la exaltación de los rasgos diferenciales, y el absolutizar hechos y valo-

res históricos que son relativos por definición.

De cómo los narcotraficantes se han servido de la leyenda "antioqueñológica" para sus propios fines hay abundantes muestras en la historia reciente; desde el célebre memorando del Hotel Marriot se veía clara la forma en que esa leyenda era utilizada con propósitos a la vez encubridores y legitimadores. Con efectos comprobados pues precisamente en Antioquia, han primado la contemporización y la reserva mental a la hora de entender el narcotráfico y sus efectos nocivos. Los hechos anecdóticos y no anecdóticos que se

traen a cuento son reveladores de que respecto del narcotráfico y de su poder económico ha primado una actitud evasiva, una suerte de introspección —que linda con la permisividad— como rasgos prevalecientes en Antioquia hasta hoy y que terminan favoreciendo al narcotráfico y a sus beneficiarios directos.

Si para el caso italiano es menester desmontar la ecuación mafioso=sentido del honor=siciliano; para el caso colombiano la que se debe desmontar es la ecuación narcotraficante=individuo astuto y emprendedor=antioqueño; cada una de ellas implica una reducción, una simplificación del problema pero también un ocultamiento.

El autor de este libro critica con fundamento y con mordacidad la doble moral que ha imperado en Colombia consistente en que por parte de los sectores dominantes se recibió a manos llenas el dinero proveniente del narcotráfico, a la vez que se stig-



matizaba a sus portadores. Por su parte, cumplir metódicamente el propósito desmitificador implica además refutar la idea de que la sociedad colombiana en su conjunto se ha beneficiado del narcotráfico, de que *aquí todos estamos untados*, una idea que durante un buen tiempo se difundió por parte de los reales beneficiarios con cinismo e intenciones exculpatorias.

Su formación como periodista de la escuela europea lo conduce a aligerar su trabajo doctoral del aparato erudito, a prescindir de la innumerable cantidad de notas de pie de página y de referencias bibliográficas puntuales, que hacen parte del estilo académico, en pro de la claridad y de la amenidad expositiva. Para los especialistas el listado final de fuentes bibliográficas es ya de por sí minucioso y exhaustivo, para los legos, las referencias que se encuentran al pie de página son las indispensables.

Una virtud expositiva del autor consistente en que el texto busca y consigue la sencillez sin pagar el precio de la banalización de los temas que trata, la vemos cumplida por ejemplo en un tema de por sí árido y difícil: el de las teorías sobre la organización. Recientes contribuciones en las ciencias sociales han desarrollado el campo, y en él se registra una intersección entre matrices de pensamiento económico, teorías sociológicas, desarrollos de la ciencia política y teorías administrativas en sentido estricto; una legión de autores ha

estado produciendo una profusa literatura y orientarse en ella impone ser muy selectivo, refinar el criterio. Krauthausen lo consigue y demuestra dominio de las fuentes y capacidad de síntesis a la hora de aplicarlas a su problema y exponerlas a quien busca instruirse. Tal vez los rasgos didácticos de su exposición de cara al público europeo hayan sido determinantes para que obtuviera el premio que mencionamos al comienzo, al cual por cierto hubiera podido destacar más el editor en español, que prefiere llamar la atención por el efectismo gráfico de la carátula. Al leer este libro se convence uno que la escogencia del jurado que le otorgó el premio no estuvo movida por lo exótico del tema, ni por los ribetes de sensacionalismo que tuviera su tratamiento; es un escrito docto, riguroso, en el que su autor ha puesto una experiencia y un conocimiento sobre el terreno ya largos en el tiempo (a despecho de su juventud) a la vez que se

muestra dúctil e innovador en la adaptación de los referentes teóricos.

Una derivación de este análisis, un punto capital que la investigación social deberá abordar de manera más sistemática es el de la aplicación de la teoría de las organizaciones a otros actores sociales, a los distintos poderes territoriales que se han ido configurando en la Colombia contemporánea. ¿Hasta qué punto la difusión de un esquema organizativo, de unas técnicas en el ejercicio de la violencia, de unas pautas de ilegalidad, han favorecido el incremento de la violencia general? ¿Cómo se han retroalimentado los factores de violencia en la medida en que se difunden ciertas pautas de organización? Si la cosa parece bien averiguada para el caso de Italia, y los investigadores han podido mostrar cómo una película de antología —*El padrino*— a la vez que se nutrió del conocimiento histórico sobre la mafia, en aras de refinar el argumento y adaptarlo al público norteamericano contemporáneo al complementarlo con ideas de cosecha del libretista, terminó dándole a la mafia propuestas organizativas y esquemas de acción que con posterioridad adoptó, para el caso colombiano, la cosa está harto cruda. Por ahora sólo se encuentran algunas tipologías, ciertas inferencias y esbozos más bien especulativos, pero hay ya varios indicios (y los paramilitares serían apenas el caso mejor documentado) de cómo las organizaciones delincuenciales toman ideas y modelos de acción elaborados con propósitos analíticos o de ficción por la ciencia social o por la literatura.

Lo fértil de la analogía Italia-Colombia se hace evidente al examinar la bipolaridad sociedad-Esta-

do. En especial la Italia del Sur, el *mezzogiorno*, es un caso cuya comparación nos alecciona. El tejido social se ha ido fortaleciendo para compensar la precariedad o la ineficacia de las instituciones políticas, las nuestras son sociedades que en mayor o en menor medida han desarrollado estrategias adaptativas para hacer frente a la deficiencia de Estado, de orden normativo. Y en uno y otro caso allí es que surge el entramado mafia-política, o, variando ligeramente el enunciado, narcotráfico-política. Una de las funciones claves que cumplió históricamente la mafia siciliana era la de mediación y el arbitraje de los conflictos en la sociedad local, allí mismo se originan los nexos entre la mafia y la democracia cristiana que en su lucha por la hegemonía encuentra en la organización mafiosa un apoyo importante, y un pivote de su mecanismo clientelista. Esa básica afinidad entre la mafia y la democracia cristiana que el caso Andreotti ilustra en la etapa más reciente, se presta para toda clase de analogías con la también reciente etapa política colombiana.

Efectos más disolventes de la privatización de los poderes públicos, de la ineficiencia o incluso el colapso del sistema de justicia pueden verse en el drama del secuestro. Las cifras, incomparablemente mayores para el caso colombiano, pero muy significativas en el italiano, ayudan a explicar, entre otras, el surgimiento de una próspera industria privada de la protección (la figura del "gorila" o del escolta personal, se ha institucionalizado y llega a ser símbolo de status). Las diferencias de magnitud en este delito entre uno y otro país no invalidan la analogía, pues el problema básico, el factor estructu-

ral al que obedece su frecuencia, es equiparable.

Krauthausen no desarrolla esta última analogía a fondo, y esa labor le corresponde al buen entendedor; en general, este sociólogo colombiano quien vive y trabaja en España, parece estar mejor informado sobre el proceso Andreotti que sobre el proceso 8.000 y sus vericuetos, pero eso es natural habida cuenta de que la última parte de su trabajo se ha desarrollado en Europa, y que el texto es una disertación doctoral a ser evaluada por jurados alemanes; pero suficientes puntadas hay como para que el lector colombiano pueda corroborar las evidencias y extraer por sí mismo las conclusiones, el ejercicio de sutileza que se requiere para ello de seguro no ha de ser extenuante.

En cuanto a la labor editorial sólo hallamos un reparo a lo largo de la lectura: no siempre son felices las traducciones de las citas de idiomas distintos al alemán en el que está escrita la tesis. Mientras que las citas y documentos en italiano parecen bien vertidos, no ocurre lo mismo con pasajes y citas en inglés, que por momentos son imprecisos o denotan cierta ligereza. Ni ello, ni ocasionales errores de digitación y de transcripción que se escaparon al corrector de estilo, distraen la atención de la lectura que cautiva desde las primeras páginas, así que el lector que sólo llegó a él por curiosidad se verá bien servido, y para aquel otro lector, más especializado, que además de amenidad busque aprender las ventajas del método comparativo y conocer el estado actual de la investigación acerca de un componente básico del país de hoy, este libro de seguro le resultará esencial.

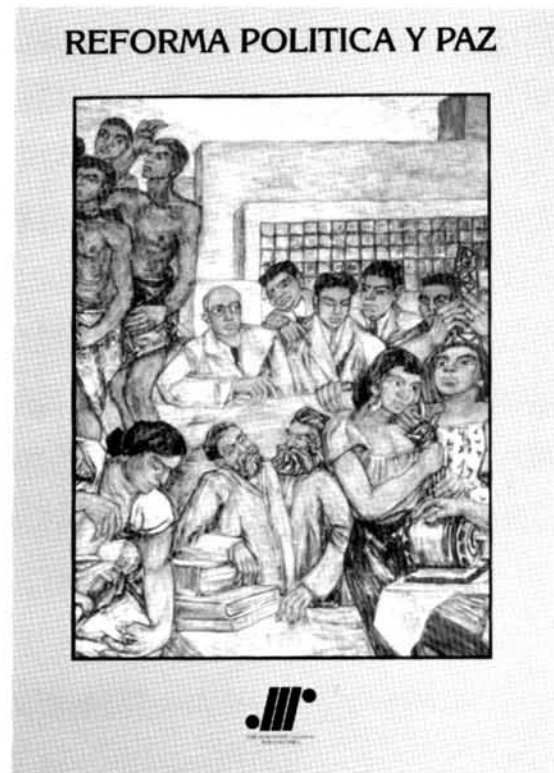
Reforma Política y Paz

¿Es necesaria una Reforma Política?

La propuesta gubernamental

Los partidos frente a la Reforma

Las bases de una Reforma
Política Democrática



Una publicación conjunta del:

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI- de la Universidad Nacional, la Carrera de Ciencia Política de la U. Nacional, FESCOL, Viva la Ciudadanía, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana



Ediciones Foro Nacional por Colombia

De venta en las principales librerías del país
Informes: Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos 283 59 82 283 60 45

