

ANÁLISIS DEL CONFLICTO
EN COLOMBIA

Sabine Kurtenbach

ANÁLISIS DEL CONFLICTO
EN COLOMBIA

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

© Friedrich Ebert Stiftung
© Sabine Kurtenbach
Calle 71 No. 11-90
Tel: 57 (1) 3473077. Fax: 57 (1) 2173115
ISBN: 958-8128-10-2
Bogotá, Colombia, mayo de 2005

Diagramación: Éditer Estrategias Educativas Ltda.
Carátula: Ricardo Alonso
Impresión: Editorial Gente Nueva

Impreso en Colombia / Gedruckt in Kolumbien

Todos los derechos reservados.
Esta publicación puede ser reproducida citando la fuente.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
I. ANÁLISIS DEL CONFLICTO EN COLOMBIA	11
1.1 CAUSAS ESTRUCTURALES DEL CONFLICTO	13
1.1.1 EL LEGADO DE LA HISTORIA Y SU ACTUALIDAD	13
1.1.2 CONTINUIDAD Y CAMBIO. LAS ETAPAS DE LA GUERRA	17
1.1.3 FACTORES QUE IMPULSAN EL CONFLICTO	22
1.1.4 TRAYECTORIAS DEL CONFLICTO Y TENDENCIAS ACTUALES	25
1.2 ACTORES DEL CONFLICTO	26
1.2.1 EL GOBIERNO	27
1.2.2 LA GUERRILLA	28
1.2.3 LOS GRUPOS PARAMILITARES	30
1.2.4 OTROS ACTORES	33
1.2.5 ACTORES INTERNACIONALES	36
1.3 CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO PARA LA POBLACIÓN CIVIL	40
1.4 ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO	43
1.4.1 ESCENARIO NEGATIVO	44
1.4.2 ESCENARIO POSITIVO	44
1.4.3 ESCENARIO PROBABLE	45
II. REACCIONES INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	47
2.1 EL FORTALECIMIENTO DE LOS ACTORES CIVILES	50
2.2 EL DEBATE DE TEMAS ESPECÍFICOS	50
2.3 EL RESPALDO A ALIANZAS Y COALICIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	53

PRESENTACIÓN

El presente estudio forma parte de una serie de análisis de conflictos realizados por la Fundación Friedrich Ebert (FES, por su denominación en alemán, Friedrich Ebert Stiftung) en diversas regiones del mundo, con el fin de configurar la labor de la Fundación en entornos de conflictos violentos, tomando en cuenta la complejidad de los factores así como lo delicado y la gravedad de esa situación. El estudio y las dos semanas de trabajo de campo conexas en octubre de 2004, tenían como objetivo completar y actualizar el estudio documental (*deskstudy*) sobre la guerra interna en Colombia, su dinámica y actores, así como las reacciones en el contexto de la cooperación al desarrollo. Por otra parte, se pretendía aplicar, someter a prueba y perfeccionar la guía metodológica del estudio.

La misión estuvo integrada por dos expertos independientes (Sabine Kurtenbach y Mauricio Romero) dedicados al análisis del conflicto, dos representantes de la FES (Kristina Birke y Ulrich Storck), responsables de la documentación del método, y de Julián Bustamante, encargado de la coordinación logística.

Este estudio es el resultado de numerosas conversaciones e intercambios de opiniones con políticos, diplomáticos, funcionarios de la cooperación al desarrollo, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), científicos y

SABINE KURTENBACH

miembros de la Fundación, colombianos y de otros países, así como de discusiones a fondo entre los miembros del equipo. Aprovechamos la oportunidad para agradecer a todos por su apoyo y por las conversaciones que sostuvieron con nosotros, francas e interesantes.

PRÓLOGO

La Friedrich Ebert Stiftung (FES) trabaja desde hace ochenta años en pro de la democracia y de la justicia social. Mediante su red de oficinas en casi cien países contribuye a la creación de espacios de reflexión y debate y, por ende, a procesos de concertación y decisión democrática.

Sobre todo en sociedades muy polarizadas y divididas por conflictos, esos espacios son esenciales. Para la Fundación Ebert, como asesor y mediador externo, el trabajo en contextos de conflicto y posconflicto implica tanto una oportunidad como una gran responsabilidad. Con el fin de disponer de un instrumento eficaz para analizar y sensibilizar acerca del impacto de nuestro trabajo, la FES creó en 2001 una unidad de trabajo dedicada a elaborar una metodología de análisis de conflictos. Luego de aplicarla en países en conflicto o posconflicto en Asia y África, en 2004 Colombia, por sus condiciones especiales, fue el primer país latinoamericano analizado.

Pocos conflictos tienen una trayectoria tan larga y de tal intensidad. Y pocos han sido tan analizados. Por eso, tanto involucrados como observadores dan por conocidas las causas, condiciones y actores, corriendo el riesgo de ignorar nuevas oportunidades y de perpetuar el conflicto. El presente estudio echa una mirada al conflicto colombiano que busca los cambios –en la política, en la correlación de fuerzas y en

SABINE KURTENBACH

el surgimiento de nuevos actores—. Los resultados orientarán nuestro trabajo con el fin de fortalecer la capacidad de los actores para lograr la paz.

DÖRTE WOLLRAD
Directora del Departamento de America Latina
Friedrich Ebert Stiftung

I. ANÁLISIS DEL CONFLICTO EN COLOMBIA

Aun cuando desde 1964 en el tercer país más grande de Sudamérica, sobre todo en sus regiones limítrofes, se desarrolla la guerra más vieja de América Latina, ésta ha sido materia de interés apenas para unos cuantos especialistas.¹ Sólo con la escalada de la violencia a partir de mediados de los años 90, que trajo consigo también la propagación territorial del fenómeno, así como con la creciente injerencia de Estados Unidos en el país, el conocimiento de la guerra ha trascendido a un público más extenso. Aunque en el caso colombiano no estamos ante un conflicto étnico, se le incluye entre los conflictos violentos de larga data muy difíciles de solucionar. En las dos últimas décadas fracasaron diversos esfuerzos dirigidos a ponerle fin mediante negociaciones²; sin embargo, militarmente, ni los grupos guerrilleros, ni las Fuerzas Armadas, ni las organizaciones paramilitares han podido decidir la guerra a su favor.

1 Entretando, la literatura sobre los diversos aspectos de la guerra y la violencia en Colombia llena las bibliotecas, pero sobre todo porque en la misma Colombia estos temas se investigan en forma intensiva. Los últimos y más extensos estudios son el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2003) y el del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) (González et al. 2003), que ofrecen también una panorámica de las investigaciones.

2 A comienzos de los años 90 se logró solamente la desmovilización e incorporación a la vida política de algunos grupos guerrilleros pequeños, que en todo caso no tenían mayor significación militar.

En los últimos años se ha hablado mucho de «la degradación» de la guerra, lo que refleja, sobre todo, un cambio de percepción dentro del contexto de las coyunturas internacionales. Si durante los años 60 y 70 el gobierno y los actores externos interpretaban esta guerra interna enmarcándola fundamentalmente en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste, tras el fin de ese conflicto su conexión con el narcotráfico y, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la vinculación con el terrorismo internacional ha empezado a ocupar, cada vez más, un primer plano. Según el punto de vista, se reconoce a los guerrilleros como actores armados con metas políticas o se les tilda de grupos armados ilegales (bien sea con trasfondo criminal o terrorista). Independientemente de que la terminología elegida esté siempre relacionada con la cuestión de la legitimación de la violencia y las estrategias para combatirla, lo cual tiene consecuencias políticas y jurídicas, esa divergencia de enfoques muestra también la complejidad de la guerra. De este modo, al analizar el desarrollo del conflicto en el tiempo es posible diferenciar diversas etapas (ver más adelante), y una comparación por regiones pone de manifiesto conjuntos de causas y de actores muy diferentes. Sin embargo, aunque sea difícil hablar de «la guerra»³, además de los cuarenta años que lleva este conflicto, es posible señalar una serie de características comunes:

3 En adelante se usará el término «guerra» en el sentido de la definición de la Comunidad de Trabajo para la Investigación de Causas de la Guerra (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung, AKUF) de la Universidad de Hamburgo, según la cual una guerra es un conflicto armado de masas en el que al menos en uno de los bandos participan fuerzas estatales, y que muestra un mínimo de continuidad y organización de las partes del conflicto (cf. Gantzel/Schwinghammer 1995: 31 y ss.).

- Una diversidad de actores armados estatales y no estatales (Fuerzas Armadas, dos organizaciones guerrilleras, varios grupos paramilitares).
- Una conjunción de formas de violencia (política, social, criminal) interconectadas.
- La importancia de los ingresos del narcotráfico o de la ayuda militar y económica para enfrentarlo, como fuente de financiamiento de todos los actores armados.

En ese sentido, el enfrentamiento armado en Colombia muestra muchas de las características que se engloban en la expresión «la nueva guerra» (Kaldor 2001, Münkler 2002). Sin embargo, en el caso colombiano esas circunstancias no son nuevas: tienen raíces profundas en la historia del país. Por esa misma razón, es necesario emprender un análisis bien fundado históricamente de la génesis y dinámica del conflicto, puesto que sólo sobre esa base es posible desarrollar puntos de partida y estrategias para ponerle fin. La consideración puramente coyuntural o la reducción de la guerra a aspectos o síntomas que se ajustan a una coyuntura política determinada, resultan insuficientes. Por lo tanto, el análisis del conflicto debe preocuparse por exponer los elementos tanto de la continuidad como del cambio, en las causas y los actores.

1.1 CAUSAS ESTRUCTURALES DEL CONFLICTO

1.1.1 EL LEGADO DE LA HISTORIA Y SU ACTUALIDAD

Las causas de la violencia y de la guerra se han discutido ampliamente en Colombia en los últimos años (cf. Pizarro

2004).⁴ Cuatro conjuntos de causas tienen importancia central: una cultura política de la violencia; la debilidad del Estado colombiano; los límites de la participación política; y el acceso desigual a la tierra y los recursos naturales.

- La cultura política de Colombia es una de las causas centrales de la dimensión y la «cotidianización» (Waldmann 1997) de la violencia. Sin embargo, la colombiana no es una sociedad violenta de por sí. El recurso a la violencia fue utilizado e instrumentalizado por la oligarquía del país desde la Independencia, a mediados del siglo XIX, para conseguir la integración clientelista de la población (cf. detalles al respecto en Kurtenbach 1991, 1999). En la actualidad esto se refleja en el hecho de que también los actores armados usan, a fin de cuentas, formas tradicionales, y en ese sentido «normales», de la política, especialmente el «clientelismo armado» (González et al. 2003: 74): es decir, la amenaza de las armas para influir en procedimientos democráticos formales (ya sea en la asignación de recursos públicos o en procesos electorales en curso).
- Ya en la segunda mitad del siglo XIX la debilidad del Estado colombiano era un factor que favorecía la violencia, puesto que el Estado central no tenía ninguna posibilidad

⁴ El gobierno actual (2002-2006) rehúsa utilizar los términos «guerra» o, incluso, «conflicto», pues desde su perspectiva los enfrentamientos armados son ataques de grupos terroristas a la democracia colombiana. En el debate científico se discuten los factores que presentamos aquí (si bien otorgándoles diferente peso). Por el momento, el énfasis del debate recae en la cuestión de la relevancia de factores más bien estructurales (pobreza, desigualdad, debilidad del Estado) o en causas relacionadas con los actores (enriquecimiento, drogas) que determinan la dinámica actual de la guerra. En todo caso, no es posible explicar los multifacéticos fenómenos violentos en Colombia a partir de una causa única, se necesita un análisis que integre los diversos niveles y la consideración de sus efectos recíprocos.

de controlar o reprimir la violencia provocada por grupos regionales. La constitución de 1886 condujo, por cierto, al fortalecimiento relativo del Estado central, pero hasta el presente éste sigue limitado en sus funciones esenciales: no dispone de los elementos medulares de la función pública moderna como son el monopolio del uso de la fuerza y el monopolio fiscal.⁵ En la actualidad, la estrategia de «seguridad democrática» del gobierno de Álvaro Uribe (2002) se dirige a imponer el derecho estatal al monopolio del uso de la fuerza en todo el territorio colombiano. Esto ha conducido al incremento de los enfrentamientos armados, tanto con la guerrilla como con los grupos paramilitares.

- Las posibilidades restringidas de participación política de la población guardan estrecha relación con la cultura política de la violencia y con la debilidad del Estado colombiano. La Colombia «oficial» se precia de ser «la democracia más antigua» de América Latina. Si se toman como base criterios mínimos puramente formales, desde hace más de cien años el país tiene un sistema político democrático. Sin embargo, con la imposición recurrente del estado de excepción se socavan o derogan derechos civiles y ciudadanos fundamentales; el «estado de derecho» está acompañado de una impunidad muy alta; los controles democráticos del uso de la fuerza funcionan sólo

5 En ese contexto hay que ver en forma muy diferente tanto las quejas contra el centralismo como la política de descentralización iniciada a mediados de los años 80. Aunque muchas cosas en el sistema político y en la administración pública se realizaban o se decidían en la capital, esto no puede equipararse con un Estado fuerte. Colombia era y sigue siendo un país de regiones cuyas élites tienen gran influencia en la política, la economía y la sociedad nacional. Sobre el desarrollo del Estado colombiano véase, entre otros, González/Zambrano 1995 y Leal 1984.

en forma limitada.⁶ La constitución de 1991 aumentó las posibilidades de participación de la población, pero, al mismo tiempo, persisten las tendencias a «criminalizar» la oposición extraparlamentaria. De esa forma, la variante colombiana de democracia tiene un efecto ambivalente en el conflicto armado: mientras la persistencia de elementos autoritarios ofrece a los grupos armados una legitimación de su lucha, el actual marco formalmente democrático permite a la sociedad civil abogar por la resolución civil del conflicto.

- El acceso desigual a la tierra y otros recursos naturales es, igualmente, una causa fundamental del conflicto. Esto incluye no sólo al narcotráfico –actualmente el foco de atención en más de una forma–, sino también la poca mencionada situación en el sector agrario y los enfrentamientos por la explotación de recursos naturales como el petróleo y las esmeraldas, así como la protección de la biodiversidad (cf. entre otros, Cárdenas/Rodríguez 2004). El conflicto agrario, no solucionado en toda la historia colombiana, persistirá como un factor central mientras en el espacio urbano tampoco haya perspectivas de vida para los migrantes del campo. Aunque los voceros oficiales se refieren reiteradamente a que, con más de 75 por ciento de población urbana, Colombia es un país urbanizado, puede decirse que el gobierno se ocupa del problema en la medida en que, por una parte, se está desarrollando un debate sobre la expropiación de fincas adquiridas con dinero del narcotráfico y, por otra, se discuten posibilidades de empleos para los desmovilizados en el sector de la explotación forestal. La guerra tiene,

⁶ Existe un amplio debate al respecto; véanse Helfrich-Bernal 2002: 47 y ss., y Zinecker 2002.

simultáneamente, repercusiones negativas en el espacio rural porque la violencia y la inseguridad permanentes dificultan la búsqueda de alternativas de desarrollo sostenible.

Junto con estas causas estructurales del conflicto, la guerra colombiana se caracteriza por mostrar etapas muy diferentes a lo largo del tiempo, así como también configuraciones muy distintas de causas y actores. Ambos elementos deben ser considerados en el desarrollo de estrategias para terminar con la violencia o para regularla y ponerle coto. En la mayoría de los casos, las evoluciones y experiencias de los diversos actores en una etapa han marcado decisivamente su conducta posterior. A esto se superponen también diferentes nexos empíricos, patrones de reclutamiento y puntos de referencia ideológicos, de manera que dentro de los actores individuales coexisten lógicas distintas que conducen a acciones contradictorias.

1.1.2 CONTINUIDAD Y CAMBIO. LAS ETAPAS DE LA GUERRA

El inicio de la confrontación armada se sitúa generalmente en 1964, año de fundación de la mayor de las agrupaciones guerrilleras, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La zona de surgimiento histórico de las FARC se ubica en la remota región entre las dos grandes cordilleras (Tolima-Huila), y la práctica de la autodefensa campesina se remite al Partido Comunista de Colombia (PCC). En cambio, la segunda mayor agrupación guerrillera, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), nació de los movimientos de protesta estudiantiles de mediados de los años 60. En la primera etapa, la guerrilla operó fundamentalmente en territorios donde, de todos modos, el Estado colombiano no

estaba presente y los enfrentamientos armados se limitaban en su mayoría al espacio rural y las regiones periféricas del país. La existencia de la guerrilla no ponía en peligro el sistema político, sino que, incluso, lo estabilizaba, ya que esa «amenaza» legitimaba la coartación de derechos y libertades básicos de la ciudadanía, y con ello limitaba las posibilidades de acción de la oposición civil, mediante la imposición permanente del estado de excepción. Es cierto que Estados Unidos respaldaba el combate a la guerrilla, pero en general ni había gran interés internacional, ni los bandos enfrentados recibían ayuda financiera o militar significativa del exterior.

A fines de los años 70 hubo una primera etapa de expansión de la guerrilla; la política represiva del gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), dirigida incluso contra la oposición civil, contribuyó substancialmente a que se propagara la aceptación de la lucha armada. También fueron fundamentales a este respecto las acciones llenas de simbolismo del Movimiento 19 de Abril (M-19), que llevaron la guerra al conocimiento de la opinión pública colombiana e internacional.⁷ A esto le siguió, a mediados de los años 80, el primer intento de poner fin a la guerra mediante negociaciones (gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986). El fracaso de ese proceso de pacificación condujo entonces al recrudecimiento de la violencia, al incremento del número de actores armados y a la expansión territorial de la guerra.

A los grupos guerrilleros se añadieron, como nuevos actores de la violencia, las bandas de narcotraficantes, aumentaron enormemente los grupos paramilitares, y la violencia comenzó a desestabilizar el sistema político. Este escenario

⁷ Por ejemplo, el robo de la espada del héroe de la Independencia Simón Bolívar o la toma de la embajada de República Dominicana en 1980.

se vio –sólo en parte paradójicamente– reforzado por la política de reformas del gobierno de Betancur, en cuyo marco la descentralización del país presuntamente ampliaría las posibilidades de participación de la población en especial en el nivel local, restándole así terreno a la violencia. Sin embargo, la transferencia de competencias y recursos financieros a los municipios y comunidades aumentó la importancia de los niveles locales y regionales, lo que resultó ser un factor propiciador de la violencia, pues todos los actores amados siguieron, desde entonces con mayor ahínco, una política de control territorial y buscaron influir en las circunstancias locales, recurriendo a la amenaza de las armas. Esa forma de «clientelismo armado» ha conducido decisivamente, en el nivel local, al mantenimiento de patrones tradicionales de socialización política y ha contrarrestado las intenciones de reforma originalmente vinculadas a la descentralización.

A comienzos de los años 90 hubo una corta etapa de desminución del conflicto, cuando algunos grupos guerrilleros más pequeños –entre ellos el M-19– llegaron a acuerdos con el gobierno para su desmovilización y reintegración a la vida civil. La ejecución de reformas políticas (por ejemplo, la nueva constitución de 1991) y la destrucción del cartel de Medellín redujeron la violencia, pero ésta se mantuvo en un nivel elevado en una comparación histórica, tanto internacional como nacional.

Desde mediados de los años 90 la violencia se incrementó de nuevo en forma dramática; los paramilitares, una parte de los cuales se fusionó en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desde 1995, se convirtieron en un actor armado considerablemente autónomo; la crisis del Estado y de la política se propagó a la economía del país. El fracaso de los intentos de pacificación del gobierno del presiden-

te Andrés Pastrana (1998-2002) contribuyó también a un nuevo recrudecimiento de la violencia, aumentando desproporcionadamente la cantidad de muertes por motivos políticos.⁸

Aun cuando es posible presentar el desarrollo de la guerra como una secuencia de etapas a lo largo del tiempo, las diferentes experiencias de los actores del conflicto se imbrican. Del lado de la guerrilla, la filiación de origen con la autodefensa campesina y la protesta urbana de los años 60 sigue determinando gran parte de su retórica, aunque la problemática real del país haya cambiado desde entonces. La falta de atención a las causas estructurales –económicas y sociales– del conflicto, así como la continuidad de la cultura política de la violencia⁹, permiten que todos los actores sigan reclutando nuevos miembros, temporales o permanentes.

Actualmente, la guerra muestra diferentes características según el nivel territorial que se observe (cf. González 2003: 15). En el plano nacional, el punto central lo ocupa el enfrentamiento por corredores estratégicos importantes para el control de recursos económicos, así como para el acceso a armas y lugares de retirada. En las regiones, lo determinante es la confrontación entre los guerrilleros y los paramilitares por el control directo de recursos estratégicos (petróleo, banoano, coca). En el ámbito local, se trata más bien del conflicto entre centros urbanos, que pueden ser controlados fácilmente por el Ejército y los paramilitares, y la periferia

8 La disposición de datos al respecto es precaria, pero las distintas fuentes concuerdan en este diagnóstico (cf. PNUD 2003: 104 y s.).

9 Apenas comienzan a aparecer indicios de un cambio, el cual de momento se manifiesta sobre todo en el distanciamiento de la violencia de los izquierdistas civiles urbanos.

rural, donde la guerrilla tiene un mayor campo de acción. Todos estos niveles pueden imbricarse en un caso particular, lo que aumenta la complejidad del conflicto.

Desde el punto de vista político, a partir de agosto de 2002, cuando comenzó el gobierno del presidente Uribe Vélez, la situación se caracteriza por tres tendencias:

- La modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas –iniciados en el gobierno de Pastrana– muestran sus efectos, con lo cual la guerrilla se ve obligada a pasar a la defensiva y el Estado colombiano extiende su presencia en el país. Sin embargo, es discutible si la guerra ha alcanzado un punto histórico de viraje (Pizarro 2004) o si se trata, más bien, de una situación coyuntural.
- Los grupos paramilitares han reemplazado a la guerrilla como principales interlocutores en las conversaciones con el gobierno, y en la actualidad determinan la dinámica política. No está claro si las negociaciones se dirigen a privar de poder real a los paramilitares o si se trata, en primera lugar, de una legalización con amplia impunidad.
- A pesar de los altos índices de popularidad que conservan el presidente Uribe y su política de seguridad, hoy como ayer la sociedad colombiana sigue muy polarizada y fragmentada, de manera que no existen alianzas estables. La continuidad de la política gubernamental no está garantizada y el gobierno está buscando alcanzarla

por medio de una reforma constitucional que permita la reelección del presidente.

1.1.3 FACTORES QUE AGUDIZAN EL CONFLICTO

En los ámbitos estructural y político, la dinámica de la guerra está determinada por tres factores interrelacionados:

- La elevada desigualdad social, que además ha vuelto a aumentar desde mediados de los años 90, permite a todos los actores del conflicto reclutar nuevos miembros.
- Las inmensas ganancias del narcotráfico y el narcocultivo, así como los fondos internacionales para combatir ambas actividades, que sirven de fuentes de ingresos a todos los actores del conflicto.
- La intervención creciente de Estados Unidos, al principio en el marco del combate a las drogas pero desde el 11 de septiembre de 2001 también en nombre de la lucha contra el terrorismo, auxilia al gobierno con recursos cuantiosos.

Colombia, uno de los países más ricos en recursos naturales de América del Sur, muestra, al mismo tiempo, junto con Brasil, la desigualdad social más pronunciada. Según datos del *Informe sobre el desarrollo humano de 2004*, el 10% más rico de la población dispone de más de 46,5% de los ingresos y el consumo, en cambio el 10% más pobre dispone sólo de 0,6%. El índice Gini de 57,6 sólo es superado en Latinoamérica por Brasil (59,1), y en una comparación internacional por países del África sub-sahariana (por ejemplo, Sudáfrica, 59,3) (cf. UNDP 2004).

¹⁰ Colombia, con su salida al Caribe y al Pacífico, está ubicada en el punto de intersección entre las Américas. Además, su territorio está cruzado por tres cadenas montañosas que dificultan altamente el control territorial.

La falta de perspectivas en la economía formal y la situación del sector agrario –junto con una tradición histórica de actividades de contrabando, más las realidades geográficas del país¹⁰– constituyen un factor fundamental para que la coca se haya convertido en uno de los principales productos de exportación de Colombia.¹¹ Esto, a su vez, fue un factor decisivo en el recrudecimiento de la violencia desde mediados de los años 80, lo que tiene que ver en parte con los mecanismos internos del comercio ilegal: el cultivo y comercio de estupefacientes son ilegales, por lo que las condiciones de producción, mercadeo y venta no pueden regirse por contratos con responsabilidad jurídica; así como, de ser necesario, el cumplimiento de los acuerdos se consigue por medio de la violencia. Además, muchos narcotraficantes buscaron integrarse a la oligarquía agraria tradicional adquiriendo fincas, y se convirtieron en blanco de extorsiones y secuestros por parte de los grupos guerrilleros, a lo que reaccionaron formando grupos de protección privada que más tarde constituirían el núcleo de los grupos paramilitares.

La economía de la droga se beneficia también de la debilidad del Estado colombiano y socava su ya endeble base de legitimación. Simultáneamente, los recursos provenientes del comercio y producción de estupefacientes contribuyen al crecimiento exorbitante de la base financiera de todos los actores de la guerra, ya sea por medio de la «tributación» de los cocaleros o de la protección de plantaciones o labo-

11 Aunque no existen datos confiables, dado el carácter ilegal de este comercio, los expertos estiman que las entradas por este concepto están entre 20% y 30% de los ingresos por exportaciones, lo que corresponde aproximadamente a las rentas por la exportación de petróleo (30%). Cf. Thoumi 2004.

ratorios, mediante el comercio directo o los flujos de fondos en el contexto de la ayuda militar estadounidense.

En los últimos años, la creciente intervención del gobierno de Estados Unidos se ha convertido en una tercera fuerza motriz del conflicto. Colombia es actualmente el tercer mayor receptor de ayuda militar estadounidense, detrás de Israel y Egipto.¹² En el centro del compromiso de Estados Unidos está la «guerra contra las drogas» decretada por el presidente George Bush padre (1989-1993) hacia el final de los años 80. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, en la administración Bush (2001-2004; 2005-) se impusieron las fuerzas que abogan por que se elimine la separación entre el combate a las drogas y a la guerrilla. Desde 2004, Colombia recibe ayuda militar que no está condicionada a la guerra contra las drogas. Entre esos fondos se cuentan 98 millones de dólares para el adiestramiento de una brigada del Ejército colombiano encargada de la vigilancia del principal oleoducto del país, dinamitado en repetidas ocasiones por el ELN y las FARC. La ayuda militar estadounidense ha incrementado las capacidades castrenses de las Fuerzas Armadas colombianas, modificando así la relación de fuerzas entre las partes de la guerra. Al mismo tiempo, esto le ha permitido a los grupos guerrilleros hacer más énfasis en su orientación «nacionalista» o «antimperialista», aunque ese discurso siga teniendo un papel secundario. En definitiva, la intervención de Estados Unidos ha determinado una gran parte de la dinámica del conflicto en los últimos años.

12 Datos sobre la política Estados Unidos-Colombia se encuentran en la página de entrada del Center for International Policy en Washington (<http://www.ciponline.org>).

1.1.4 TRAYECTORIAS DEL CONFLICTO Y TENDENCIAS ACTUALES

La cuestión del modelo de desarrollo ocupa en la actualidad el centro del enfrentamiento, aun cuando, debido a la gran diferenciación social de la ciudadanía colombiana, en el debate actual se anteponen más bien cuestiones parciales. Las principales trayectorias del conflicto muestran la existencia de al menos cuatro grupos de actores diferenciados, con límites fluctuantes, todos los cuales disponen de una base social y política, y representan diferentes expectativas y metas:

- La Colombia tradicional, hoy como ayer marcada por estructuras clientelistas y relaciones de poder. Regionalmente, su punto focal es el norte del país, donde domina el Partido Liberal, pero también los paramilitares.
- La Colombia armada, en la que el poder proviene de la boca de los fusiles. En el ámbito regional, aquí dominan los paramilitares en el norte, y la guerrilla en el sur del país.
- Los partidarios del presidente Uribe, cuyo núcleo duro está constituido por las élites regionales y la clase media urbana. Su máxima prioridad es la pacificación del país y la puesta en práctica de proyectos de integración selectiva al mercado mundial, sobre todo en el sector de exportaciones agrarias.
- La izquierda civil, parlamentaria y extraparlamentaria, cuya máxima prioridad es la superación de la crisis social. Su punto focal son los grandes centros urbanos, donde en las elecciones municipales de 2003 obtuvo triunfos impresionantes que ahora deben ser traducidos en políticas concretas.

Ninguno de los cuatro grupos es un bloque unitario, aun cuando, en parte, hacen recordar bastante algunas subculturas que muestran sistemas de valores e identidades autótomos, así como intereses comunes que los deslindan del resto. Mientras los dos primeros grupos quieren sobre todo conservar el *statu quo* social, los otros dos quieren cambiarlo. Además, ciertamente hay una dosis de intersección (especialmente en el fortalecimiento del Estado), pero también diferencias de fondo con respecto al establecimiento, tanto de los puntos focales, como de los objetivos y métodos.

1.2 ACTORES DEL CONFLICTO

En los últimos años, la configuración de actores no sólo cambió, sino que se volvió mucho más compleja, aunque no se puede decir que éste haya sido un conflicto bipolar en ningún momento. Del lado de la guerrilla, la complejidad se evidenció tempranamente en la variedad de grupos con orientaciones ideológicas diferentes y en sus respectivas conexiones internacionales. En las fuerzas antiguerrilleras, el espectro se ha complicado aún más con el encumbramiento de los paramilitares desde mediados de los años 90. Además, los diferentes grupos no se han desarrollado en forma independiente, sino como resultado de la acción recíproca e incluso, en parte, como acción refleja. Si los objetivos son básicamente diferentes, los métodos son los mismos.¹³ To-

13 En la práctica, la violencia queda en evidencia también en los numerosos actos de venganza con que reaccionan los actores armados. Diversos autores han señalado que también la expansión territorial de las FARC y la de los paramilitares han ocurrido en forma «refleja». Mientras las FARC actuaban al principio en regiones periféricas, y luego extendieron su radio de acción a zonas de crecimiento económico y riquezas, los paramilitares surgieron precisamente en esas zonas y se extendieron luego a las regiones periféri-

dos los actores del conflicto extraen su identidad de los correspondientes puntos de vista sobre las causas del conflicto y de sus experiencias con la violencia.

1.2.1 EL GOBIERNO

Para el gobierno colombiano, independientemente del concurso de circunstancias políticas, el punto central es que éste tiene su origen en comicios democráticos y, por consiguiente, se percibe como el único actor del conflicto con legitimación democrática. Esto legitima también su posición frente a los grupos guerrilleros y le otorga el derecho a exigirles el abandono de la lucha armada y la entrega de las armas. Sin embargo, en las últimas décadas hubo dentro de esa posición cierto margen de divergencia que refleja la heterogeneidad del *establishment* social y político del país. Mientras los representantes de la línea dura niegan cualquier motivación política de la guerrilla, y por consiguiente también cualquier legitimidad de su lucha, otros ciertamente reconocen las causas sociales y políticas de la lucha armada, pero sin aceptar que ésta pueda ser una forma de abordar esos problemas. En las últimas décadas, en el marco de una política en zigzag, algunas veces se impuso una de esas posiciones y otras veces la otra, lo cual, por un lado, dependió de la coyuntura internacional, y por otro, expresa el hecho de que hasta ahora ningún grupo ha logrado alcanzar la hegemonía política.

Después del fracaso del proceso de paz del gobierno del presidente Pastrana, por primera vez en la historia del país un candidato ganó la presidencia de la república en la pri-

cas. González et al. (2003: 67) deducen de allí la tesis de modelos de desarrollo rural de por sí antagónicos.

mera vuelta electoral: Álvaro Uribe. Desde su toma de posesión en agosto de 2002, Uribe estableció una política de «mano dura» y buscó imponer el monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza, afianzando la presencia de las fuerzas de seguridad en todo el territorio colombiano (la llamada «estrategia de seguridad democrática»). Mientras con los paramilitares ha emprendido conversaciones para su desmovilización (ver más adelante), busca debilitar a la guerrilla por medio de la presión militar. Desde el punto de vista político, la situación actual se caracteriza por una elevada polarización entre partidarios y opositores al gobierno. Respalda al presidente sobre todo las élites regionales y las clases medias, a las que beneficia substancialmente su política. Que los elevados índices de popularidad del presidente en las encuestas no siempre se traducen en resultados políticos quedó demostrado en octubre de 2003 con el rechazo al referéndum y el triunfo de la izquierda en las elecciones municipales de octubre en la ciudad capital, Bogotá.

1.2.2 LA GUERRILLA

Las FARC vinculan mayoritariamente su identidad con su surgimiento en el marco de la autodefensa campesina, contra los terratenientes, después de «la Violencia».¹⁴ De esa época proceden las imbricaciones con el PCC, que desde muy temprano apoyó la lucha en el campo. En julio de 1964 se

¹⁴ Se conoce como «la Violencia» a las décadas de la guerra entre 1948 y 1957, cuando solamente en la primera etapa (hasta 1953) más de 150.000 personas sufrieron una muerte violenta. Ya para entonces el conflicto mostraba distintas trayectorias entrelazadas: junto a la contienda tradicional entre liberales y conservadores, a partir de 1953 predominaron las orientaciones sociales del conflicto. Todos los fundadores de las FARC participaron en la lucha durante «la Violencia».

constituyó la guerrilla en su forma actual, mencionando en su programa agrario, especialmente, la meta de mejorar las condiciones de vida de la población rural mediante una «reforma agraria revolucionaria». Desde el punto de vista militar, las FARC eran y siguen siendo la organización guerrillera más poderosa, pero sólo a mediados de los años 80 comenzaron a seguir una estrategia ofensiva y aumentaron sus filas de 1.000 a cerca de 15.000 guerrilleros, lo que, desde 1982, expresaron añadiendo a su nombre «Ejército Popular».

El fracaso del proceso de paz del gobierno de Betancur y el asesinato de más de 3.000 miembros de la Unión Patriótica (UP) –fundada a raíz de ese proceso para actuar como «brazo político» de las FARC– condujeron al fortalecimiento y autonomización de la jefatura militar dentro de las FARC; en consecuencia, dominó una lógica militar, lo que repercutió negativamente en procesos de paz posteriores. Esto aclara, en parte, la ambivalencia y contradicciones entre el discurso político en la mesa de negociaciones y las acciones militares en el terreno. Al mismo tiempo, las FARC ampliaron su base financiera desde mediados de los años 80. El interrogante de si el aumento del contingente guerrillero condujo a la necesidad de requisar nuevos recursos financieros o si la disponibilidad de esos recursos permitió el crecimiento de la organización es uno de los mayores puntos de controversia en la evaluación política de las FARC. Esta organización se caracteriza, en general, por la enorme estabilidad y continuidad de sus cuadros de mando. Sin embargo, a diferencia del M-19, las FARC no lograron encontrar, más allá de su anclaje regional y rural, recursos y respaldo político en las ciudades.

La segunda organización guerrillera en tamaño, el ELN, nació a mediados de los años 60 en las protestas estudianti-

les contra el Frente Nacional¹⁵ y en vinculación con las ideas de la teología de la liberación y la revolución cubana, especialmente en las ciudades. Hasta el presente es la guerrilla «intelectual», cuya ideología se orienta por los teóricos comunistas y socialistas, pero sobre todo por las estrategias de la denominada «teoría del foco», formulada por el Che Guevara, y el paradigma cubano. Militarmente, en los últimos años los ataques masivos de los paramilitares han debilitado mucho al ELN.

Hasta ahora, todos los intentos de unir sus fuerzas realizados por estos grupos guerrilleros (por ejemplo, en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar a fines de los años 80 y comienzos de los 90) han fracasado. A mediados de 2004 ambos grupos formaron una «alianza estratégica» que representó sobre todo una reacción a la enorme presión militar de las fuerzas de seguridad estatales.

1.2.3 LOS GRUPOS PARAMILITARES

La organización y surgimiento de los grupos paramilitares están estrechamente relacionados con el deficiente monopolio estatal del uso de la fuerza y el establecimiento de estructuras paralelas. Los paramilitares tienen una larga tradición histórica en Colombia. Aunque todos los grupos comparten esa causalidad de origen, se diferencian no sólo por el contexto, sino también por su inserción en las realidades

15 En el marco del sistema de representación proporcional del Frente Nacional, que buscaba poner fin a «la Violencia», los cargos y prebendas se repartían paritariamente entre el Partido Liberal y el Partido Conservador en todos los niveles. Las elecciones que se celebraban a intervalos regulares servían tan sólo para comprobar la fuerza de las diversas corrientes dentro de los partidos.

locales y regionales.¹⁶ Diferencias importantes surgen dependiendo de si éstos actúan en el campo o en las ciudades. En el interior del país, los grupos paramilitares son en su mayoría una reacción de las élites regionales a la democratización y descentralización de los años 80, procesos que percibían como una amenaza a su posición tradicional, por lo cual organizaron grupos armados para enfrentar la organización cada vez más fuerte de los grupos de oposición. En las ciudades, por el contrario, estos grupos surgen en estrecha relación con la existencia de bandas de jóvenes que controlaban partes de las ciudades y se financiaban con actos de delincuencia menor o relaciones con el crimen organizado.

En cambio, en las regiones donde los distintos grupos guerrilleros tenían años actuando y ejercían funciones paraestatales, se organizaron en muchas partes los llamados «grupos de autodefensa», cuyo objetivo principal era la eliminación de la guerrilla. Aquí se presenta en cierta medida una estrecha relación con el narcotráfico, cuyos cabecillas organizaron desde mediados de los 80 algunos grupos fuertemente armados para defenderse de los secuestros y otras prácticas de financiamiento de la guerrilla. Todos los grupos tienen conexiones reiteradamente comprobadas con miembros de las Fuerzas Armadas, aunque en el caso de los paramilitares colombianos no se trata de escuadrones de la muerte organizados por el Estado como en los países del Cono Sur en los años 70. Esta diferencia tiene significación política desde varios puntos de vista: en primer lugar, le permite al Estado colombiano presentarse como «víctima» de un «segundo frente de guerra»; una estrategia que han seguido to-

16 Para mayores detalles sobre los paramilitares, cf. González et al. 2003 y Romero 2003.

das las administraciones de los últimos veinte años frente a la comunidad internacional, con mayor o menor éxito. En segundo lugar, esto también ofrece puntos de partida para la profesionalización y depuración de las Fuerzas Armadas, y declarar, al menos verbalmente el reconocimiento del Estado, al Estado de derecho y los derechos humanos.

En los años 90 ocurrió un proceso de independencia, politización y centralización de los distintos grupos paramilitares. Su percepción de sí mismos se basa principalmente en una ideología de la «autodefensa» contra la guerrilla, no en una oposición al Estado colombiano o al sistema político y económico en general. Están interesados fundamentalmente en el mantenimiento del *statu quo* social. En los últimos años su estrategia ha pasado de los asesinatos selectivos de guerrilleros desmovilizados o de sus simpatizantes, sindicalistas, periodistas y miembros de organizaciones de derechos humanos, a una «limpieza» territorial de comarcas y regiones enteras. En enero de 1995 buena parte de los grupos paramilitares, bajo la jefatura de Carlos Castaño, y las «Autodefensas de Córdoba y Urabá» formaron las «Autodefensas Unidas de Colombia» (AUC) con un estado mayor conjunto. Además de ello, mediante una escalada de la violencia durante el proceso de paz del gobierno de Pastrana buscaron ser reconocidos como actores políticos junto con las FARC, y promovieron su inclusión en las negociaciones de paz. Esto fue rechazado por la guerrilla con el argumento de que los paramilitares eran un apéndice de las Fuerzas Armadas y, como tales, estaban representados en las negociaciones con el gobierno. Con la entrada en funciones de la administración Uribe, por primera vez un gobierno colombiano emprendió conversaciones con los paramilitares para su desmovilización.

Pero en este contexto surge la pregunta de hasta qué punto los paramilitares son actores políticos o si se trata de agrupaciones de naturaleza criminal. A pesar de todas las diferencias internas, los distintos grupos concuerdan en tres cosas: exigen al gobierno garantías de que no serán extraditados a Estados Unidos; se niegan a devolver sus fortunas ilegalmente adquiridas; y no están dispuestos a responder por sus delitos ante los tribunales.

1.2.4 OTROS ACTORES

Junto a los bandos armados de la guerra, otros actores desempeñan también un papel importante para su curso futuro y para los intentos de ponerle fin. Entre ellos se cuentan las élites económicas del país, sobre todo aquéllas que tienen su base en las regiones. Estas élites respaldan ampliamente la política de seguridad del presidente Uribe, pero rechazan sus intentos de fortalecimiento del Estado (entre otras cosas, de su base material). El sistema político se caracteriza también por su fuerte fragmentación, pese a algunas tendencias a la polarización entre defensores y detractores de la actual política gubernamental. Las muy diferenciadas coyunturas de intereses se hacen visibles actualmente, entre otras cosas, en la discusión sobre una reforma constitucional para permitir la reelección de Uribe. También aquí las trayectorias de conflicto entre los partidarios urbanos de Uribe y las élites regionales se reflejan entre sí.

Hasta ahora no está claro si se está perfilando una reestructuración del sistema partidista colombiano o si se trata de una reorganización del sistema tradicional con sus dos partidos, dentro de los cuales se reúnen distintas redes y corrientes personalistas. El presidente Uribe se rehúsa a formar

su propio partido –a pesar de su gran popularidad–, lo que contribuye a la des-institucionalización del sistema político, ya que él gobierna sobre todo con alianzas *ad hoc* vinculadas a su persona. Junto con su mesianismo, esto concuerda, finalmente, con las estructuras clásicas del caudillismo o populismo latinoamericano. El Partido Liberal debe decidir, entre otras cosas, si reclama a Uribe –quien es miembro de este partido– en sus filas, o si –como en las elecciones municipales en Bogotá– se alía con las fuerzas de la izquierda. La heterogénea coalición de partidos de izquierda «Polo Democrático Independiente (PDI)», fundada en la antesala del triunfo electoral de Lucho Garzón, se encuentra en proceso de consolidación, pero aún muestra numerosos problemas estructurales. Su problema fundamental reside, por una parte, en debilidades de organización interna y capacidades de comunicación (tanto hacia afuera como hacia adentro), y por otra, en la falta de un contraproyecto pasablemente coherente frente a la política gubernamental de la «mano firme y el corazón grande».¹⁷ De momento, el Partido Conservador parece haberse desvanecido; se verá si una reorganización logra sacarlo a flote.

No sólo los partidos políticos: también el parlamento colombiano tiene un papel en el futuro desarrollo del conflicto más allá de la cuestión de la reelección. Las bases jurídicas para la desmovilización tanto de los paramilitares como de los guerrilleros deben ser aprobadas por los parlamentarios. El espectro de decisiones posibles abarca, más allá de los

17 Con ese eslogan compitió Uribe en la campaña electoral de 2002. La oposición ganó en las ciudades grandes, sobre todo por los déficits sociales de la política gubernamental. En el área de la seguridad pública, en cambio, poco se contrapuso a esa política, ya sea en contenido o programáticamente.

límites partidarios, desde la petición de «perdón y olvido», es decir, impunidad –tal como era usual en los «pactos de caballeros» de la historia colombiana– hasta el enjuiciamiento de, al menos, las violaciones graves de los derechos humanos y las contravenciones del derecho humanitario. Decisivo para el curso futuro de los acontecimientos –sobre todo también en el aspecto de la prevención y de la rehabilitación de las víctimas– es no sólo un mínimo de procedimientos penales, sino también el esclarecimiento de las imbricaciones políticas, económicas y sociales tras la violencia. Aquí existen grandes reservas, porque con ello entran en juego numerosos actores «civiles» a los que no se puede pedir sin más que rindan cuentas ante la justicia. Del lado de los paramilitares, esto significa que además de que estuvieran dispuestos a decir la verdad, en muchos casos habría que poner «toda la verdad» sobre la mesa: o sea, también el papel de sus financistas. Los enfrentamientos políticos y sociales durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998), en relación con el financiamiento de su campaña con fondos provenientes del narcotráfico, permiten vislumbrar las dificultades de tal empresa.

Junto a los actores del sistema político, en los últimos años también han surgido organizaciones y grupos de la sociedad civil que abogan por la finalización negociada del conflicto. El momento cumbre de ese movimiento ocurrió sin duda con el «Mandato por la Paz», en 1997, cuando diez millones de personas votaron por el comienzo de un proceso de paz. Sin embargo, más adelante, el fracaso de las negociaciones del gobierno de Pastrana produjo una pérdida de peso dramática de tales iniciativas, lo que se observa, entre otras cosas, en la gran popularidad que mantiene el presidente Uribe y en el apoyo a su política de «seguridad democrática». No

obstante, un poco después, con el fracaso del referéndum gubernamental de octubre de 2003 y el triunfo de coaliciones opositoras en las elecciones municipales de ciudades importantes y en algunas regiones, surge al menos una incipiente alternativa.

Otro grupo de actores con un papel importante está constituido por los medios de comunicación, cuya contribución, tanto a la escalada de la violencia como a su posible reducción se ha investigado poco hasta el momento. Colombia es uno de los países más peligrosos para los periodistas, y especialmente fuera de las grandes ciudades está poco garantizada la libertad de prensa, ya que los actores armados impiden la difusión de información independiente o la reprimen mediante acciones de violencia selectiva.

1.2.5 ACTORES INTERNACIONALES

En el plano de los actores internacionales, en la actualidad domina Estados Unidos (ver arriba), pero en los últimos años también la Organización de las Naciones Unidas ha desempeñado un papel significativo, sobre todo en el campo de los derechos humanos y de la ayuda humanitaria para las víctimas de la violencia (Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, ACNUR, y Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, UNHCHR). A mediados de diciembre de 1999, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, nombró un comisionado especial para Colombia (primero el noruego Jan Egeland, y desde enero de 2002 el estadounidense James LeMoyne). Estos funcionarios contribuyeron a la continuación del proceso de paz del gobierno de Pastrana, pero desde el rompimiento de las negociaciones, en febrero de 2002,

los márgenes de acción se redujeron. A finales de 2004 el Secretario General de la ONU y el gobierno colombiano acordaron no nombrar un nuevo comisionado. En los últimos años, la Unión Europea (UE) se ha limitado considerablemente a rechazar el Plan Colombia –especialmente por sus componentes militares relacionados con la lucha contra las drogas– y respaldar a los «laboratorios de paz» en el marco de la cooperación para el desarrollo. Además de la Comisión de la UE, también el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo se han pronunciado sobre la situación en Colombia, pero después y más allá de las declaraciones se ha visto poca actividad. La política europea se centra principalmente en la presión diplomática junto con otros actores regionales e internacionales. Hasta ahora, los Estados vecinos se han limitado a actuar reactivamente (entre otras cosas debido a problemas políticos internos agudizados). Hasta mediados de abril de 2005, México tomaba parte activa en las conversaciones entre el Gobierno y el ELN; el gobierno brasileño participó al principio en las negociaciones para el intercambio de prisioneros entre el gobierno y las FARC, pero hoy en día no tiene ningún papel. En el contexto regional, es interesante observar que Colombia se ha convertido en un «modelo» de seguridad regional debido a los crecientes problemas internos de los países vecinos (sobre todo Venezuela, Ecuador y Bolivia).

Aun cuando numerosos actores –tanto dentro como fuera de Colombia– comparten el deseo de poner fin a la violencia, les faltan ideas sobre lo que debe sobrevenir una vez finalizada la guerra interna, sea como sea que esto se alcance. ¿Qué modelo de desarrollo? ¿Qué sociedad debe surgir?, etc. Esto se evidencia también en la forma en que los actores internacionales abordan las conversaciones entre el

gobierno y los paramilitares. En la primera etapa de las negociaciones, la mayoría de los actores de la comunidad internacional se mantuvieron a un lado, lo que tuvo que ver, por una parte, con el estatus poco claro que tienen las AUC en el ámbito internacional (actores políticos o crimen organizado), y por otra, con la falta de transparencia del gobierno colombiano en ese proceso. Después de que la ONU se negara a verificar el cumplimiento del pacto, el gobierno firmó un acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA).

Pero ese acuerdo muestra numerosos problemas. Por una parte, el mandato de la OEA es muy limitado: la Misión sólo puede vigilar y no puede hacer ninguna propuesta sobre cómo proceder.¹⁸ Por otra parte, la Misión carece de financiamiento básico, lo que conduce a que actualmente disponga tan sólo de dieciocho funcionarios para las tareas de verificación. Además, las experiencias de la OEA en Centroamérica—sobre todo en comparación con las de la ONU—son, en el mejor de los casos, mixtas. La desmovilización de los «Contra» en Nicaragua, donde la OEA cumplió un papel central, se caracterizó en especial porque los más variados grupos recurrieron reiteradamente a las armas para defender sus demandas, generalmente de tipo económico. Los Contra degeneraron en bandas criminales que causaron inseguridad durante todos los años 90, sobre todo en el campo (un escenario que también parece probable para Colombia en vista, en cualquier caso, del elevadísimo nivel de violencia y de los vínculos de los paramilitares con el narcotráfico).

18 Hasta dónde se puede influir también con un mandato limitado lo muestra, en cambio, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, la cual no se oculta tras los obstáculos e impedimentos, sino que interviene en forma muy directa en algunos aspectos e impulsa su discusión en la opinión pública.

Los actores de la comunidad internacional más importantes para Colombia se han mostrado muy reservados frente al proceso de negociación con los paramilitares. Estados Unidos, ciertamente, dio la bienvenida a las negociaciones, pero no está claro qué influencia tienen sus demandas de extradición de jefes paramilitares. Aun cuando la amenaza de extradición a Estados Unidos seguramente aumentó la disposición a negociar de las AUC, podría comprometer todo el proceso en la etapa actual. Qué pasaría si las conversaciones se rompen en este punto, es difícil de pronosticar. Por una parte, esto podría servirle al gobierno como pretexto para actuar militarmente también contra los paramilitares, para lo cual no es seguro si tiene la voluntad política y la capacidad militar. Por otra parte, podría desembocar en una ofensiva concentrada de los paramilitares, y permitirle a la guerrilla una nueva ofensiva.

En el contexto de la falta de respaldo al proceso con los paramilitares, el gobierno colombiano ha presionado sobre todo a los europeos con el argumento de que ellos –después de que se involucraron en los procesos con el ELN y las FARC durante el gobierno de Pastrana– no pueden ahora hacerse a un lado. Si durante mucho tiempo este argumento de Uribe cayó en oídos sordos, hoy en día se observa un cambio. El gobierno sueco, que siempre ha criticado duramente al colombiano por violaciones de los derechos humanos, inició un giro en dirección a un compromiso constructivo. Ese gobierno respalda a la OEA con un juriconsulto y financia un proyecto de la organización no gubernamental «Fundación Nuevo Arcoiris» (ONG que tiene una posición crítica frente al gobierno colombiano) para el monitoreo del proceso con los paramilitares. También el gobierno holandés ha decidido respaldar finan-

cieramente la Misión de la OEA. En la reunión de donantes celebrada en Cartagena en febrero de 2005, la UE condicionó su respaldo a la aprobación de una sólida base jurídica. En abril de 2005, el debate al respecto está en plena marcha en el parlamento.

1.3 CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO PARA LA POBLACIÓN CIVIL

Precisamente porque la guerra interna apenas si tiene lugar en forma de combates directos entre los actores armados, la población civil se ve afectada en un grado que, desde mediados de los años 90, ha adquirido dimensiones similares a una crisis social y humanitaria. Tanto los guerrilleros como los paramilitares tratan de quitarle al oponente su apoyo real o percibido utilizando la violencia y el terror. En los últimos años esto ha conducido al desplazamiento de más de dos millones de personas, sobre todo en el campo. Junto con la violencia, la crisis del modelo de desarrollo contribuyó también al empeoramiento general de las condiciones de vida. Un estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia (Centro de Investigaciones para el Desarrollo 2003) y el informe anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el desarrollo social en Latinoamérica (CEPAL 2003) muestran, además, una tendencia dramática, entre 1997 y 2002:

- El PIB per cápita bajó aproximadamente 10%.
- La población que vive por debajo de la línea de pobreza subió de 50% a más de 62%, y los que viven en extrema pobreza aumentaron de 18% a 23%.

- El índice Gini (como indicador de la desigualdad social) subió de 0,56 a 0,58 (entre 1995 y 2001).
- La participación de los gastos sociales en el PIB bajó, lo que tiene sobre todo efectos negativos en el acceso de la población pobre a los servicios sociales.
- En cambio, la participación de los gastos militares en el PIB aumentó.
- Entre 1997 y 2000 el número de personas inscritas en el sistema de salud bajó de 22,7 millones a 21 millones.

En el campo, la situación de la población ha empeorado aún más porque se eliminaron progresivamente formas tradicionales de cultivo y posibilidades de la economía de subsistencia, y creció la de por sí gran concentración de propiedad de las tierras. Entre 1990 y 2002 la pobreza en el campo subió de 71% a 82% de la población; también aumentó la concentración de la propiedad rural: el 1,08% de los terratenientes dispone de más de 53% del suelo (una década antes se trataba de 1,4% y el 46%, respectivamente).¹⁹ Mientras no cambie nada en este aspecto, será cada vez más difícil ponerle fin a la guerra.

Pero más allá de los costos humanitarios y materiales, la guerra también ha tenido otras consecuencias negativas para la sociedad colombiana. Junto con los traumas y la destrucción de los nexos sociales que acompañan al desalojo y la huída, las consecuencias para el sistema político y para los

¹⁹ Un estudio de la Contraloría General de la República mostró que 40% de las tierras estaba en manos de narcotraficantes (cf. Lawr 03-35, 9.9.03). En su mayor parte, esa tierra no es lo suficientemente productiva, sirviendo sólo para tener el estatus de terrateniente o para la cría extensiva de ganado, con lo que se agrava más el problema para los trabajadores sin tierras y los pequeños campesinos.

conflictos que allí ocurren son significativas precisamente en relación con programas sociopolíticos. La guerra y la violencia han conducido a que hasta hoy se criminalicen formas extraparlamentarias de oposición por sus supuestas conexiones con la guerrilla. Así quedó en evidencia a fines de 2003, cuando el presidente Uribe estigmatizó como «brazo civil de la guerrilla» a ONG de defensa de los derechos humanos que habían criticado su política de seguridad. En el pasado, esta situación le sirvió reiteradamente a grupos paramilitares para legitimar la violencia contra la sociedad civil. La dinámica de la lucha armada y el mudable control de regiones particulares en manos de los distintos actores del conflicto armado conducen, además, a que surjan «soberanías fluctuantes» y lealtades cambiantes de la sociedad civil. Debido a la falta de persistencia de los controles faltan también puntos de referencia para la conducta propia (cf. González et al. 2003: 211). Esto no sólo repercute finalmente en la cuestión del anclaje de los actores armados, sino que tiene, también, una función importante al juzgar la constancia del respaldo a la población por parte del gobierno, ya que tampoco en la relación entre el ciudadano y el Estado existen puntos de referencia fijos, sino coyunturas fluctuantes. Si aquí se está perfilando actualmente un cambio fundamental mediante una mayor presencia de las instituciones estatales, es algo que está por verse.

1.4 ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO

La situación actual sobresale especialmente por dos factores que dificultan el planteamiento de escenarios para el futuro²⁰: en primer lugar, la gran ambivalencia, sobre todo en la política gubernamental, que se debate entre el reforzamiento democrático del Estado y tendencias autoritarias; en segundo lugar, la gran dinámica del desarrollo político, en la cual acontecimientos particulares pueden destruir tendencias reformistas en muy breve tiempo. Contra el telón de fondo de este análisis del conflicto, es posible identificar varios campos temáticos que tendrán un papel decisivo para su evolución futura:

- El desarrollo del sistema político tanto en lo que se refiere a las tendencias centrífugas y centrípetas como a la organización y articulación de intereses sociales.
- La cuestión del procesamiento social de la violencia en lo referente al esclarecimiento o impunidad de violaciones graves de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario.
- El posicionamiento e influencia de actores internacionales.

Sobre esta base, y de acuerdo con estos temas, es posible formular los escenarios que se mencionan a continuación para un futuro inmediato de hasta los próximos tres años.

20 En numerosas conversaciones y discusiones surgieron reiteradamente escenarios de horror cuyo supuesto central era el asesinato del presidente Uribe o de Lucho Garzón. Es imposible predecir *a priori* si tal acto conduciría a un estallido de violencia como el de 1948 o si se impondrían los caminos previstos constitucionalmente, por lo que este escenario no se examinará aquí.

1.4.1 ESCENARIO NEGATIVO

Fracasan las conversaciones con los paramilitares, lo que conduce a una escalada de sus enfrentamientos armados con las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, esto permite a la guerrilla –especialmente a las FARC– volver a pasar militarmente a la ofensiva. Fracasa el intento de incrementar las capacidades estatales y de hacer prevalecer funciones centrales del Estado en todo el territorio el país, lo que fortalece las tendencias centrífugas y pone al Estado colombiano al borde del colapso.

Políticamente esto va acompañado de una polarización agudizada, en cuyo contexto se establecerá un sistema semiautoritario que limite severamente las posibilidades y opciones de acción de la oposición, tanto parlamentaria como extraparlamentaria.

No se discute más el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos y su procesamiento ante los tribunales de justicia.

En la comunidad internacional se discute la necesidad de una intervención directa.

1.4.2 ESCENARIO POSITIVO

El proceso de negociaciones con los paramilitares transcurre conforme a criterios y bases claros en cuanto a derechos humanos y estándares jurídicos internacionales. Esto incluye el procesamiento judicial de las violaciones de los derechos humanos y de infracciones del derecho internacional humanitario, y conduce también a que los paramilitares pierdan gran parte de su soporte de poder económico y

político. Esto sirve como base para negociaciones, primero con el ELN, y más tarde con las FARC.

La consecuente disminución de la violencia abre nuevos y más amplios márgenes de acción para la democratización del país.

En el marco de una comisión para el esclarecimiento histórico de los hechos, la sociedad colombiana discute no sólo la responsabilidad judicial directa por la violencia, sino también la inserción de la violencia en las relaciones sociales existentes. Sobre esa base se desarrolla una visión de futuro.

La comunidad internacional apoya a Colombia mediante programas extensos.

1.4.3 ESCENARIO PROBABLE

Pese a la carencia de criterios y de bases jurídicas, el proceso con los paramilitares lleva a la desmovilización de algunos grupos, que sin embargo conservan su poder político y económico.

Desde el punto de vista político esto se materializa en una «paramilitarización» de las regiones del país que serán controladas por los paramilitares. Allí se restringe fuertemente la participación de la población; sólo en las grandes ciudades existen aún espacios para la discusión pública.

No se da ninguna discusión sobre el pasado; tal vez el Congreso apruebe una ley que pone punto final a las investigaciones.

La comunidad internacional vincula sus promesas de ayuda al cumplimiento de criterios mínimos en cuanto a derechos humanos y derecho internacional humanitario.

II. REACCIONES INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En su mayoría, los actores internacionales han reaccionado más que nada políticamente a la guerra, y no han desarrollado una estrategia explícita propia. En esencia, la comunidad internacional se limitó a respaldar o a rechazar la actual política gubernamental. Esto se refleja también en la cooperación político-desarrollista, en la que predominan la superación de las consecuencias de la guerra y los proyectos humanitarios (con desplazados y refugiados, principalmente por parte de ONG), mientras sólo en escasa medida se siguen iniciativas dirigidas explícitamente a abordar el conflicto.²¹

Entre las iniciativas relacionadas explícitamente con el conflicto se cuentan, por una parte, el trabajo de la misión de observación del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, y por otra los «laboratorios de paz» promovidos por la UE.

En cuanto a los derechos humanos, por un lado, este trabajo se centra en una disminución de la violencia mediante el cumplimiento de estándares internacionales; por otro, en los últimos meses, el director de la Oficina de la ONU se ha

²¹ Cf. al respecto el estudio de Hübner-Schmidt y Huhle (2003), así como Kurtenbach (2004).

manifestado varias veces en relación con el esclarecimiento histórico de tales violaciones. Este tema no sólo es significativo para el tratamiento retrospectivo de la guerra, sino que también obra en pro de la reducción de la violencia durante el conflicto mismo. Por una parte, porque los actores de la violencia deben tener en claro que sus actos serán castigados de alguna forma; y por otra, porque las víctimas reciben apoyo en sus demandas de esclarecimiento de los hechos e indemnización. Por consiguiente, este trabajo tiene también un aspecto preventivo importante.

El apoyo de la UE a los laboratorios de paz, en cambio, busca respaldar iniciativas locales de convivencia pacífica y desarrollo sostenible participativo. Las metas del proyecto son:

- apoyar acuerdos específicos de las partes del conflicto en el ámbito local;
- establecer zonas de coexistencia pacífica mediante el reforzamiento de actores locales y el respaldo a actores civiles que aboguen por la paz;
- iniciar el desarrollo económico y social y respaldar, hasta donde sea posible, modelos de desarrollo alternativos.

Aun cuando el impacto nacional de tales proyectos es, lógicamente, limitado, y existe el interrogante sobre cuán repetibles son las experiencias del Magdalena medio²², el proyecto tiene gran significación política y simbólica. Aun-

22 En el Magdalena medio las condiciones eran particularmente favorables, pues ya para el comienzo del proyecto (que antes del financiamiento de la UE fue subvencionado por el Banco Mundial y la compañía petrolera estatal ECOPETROL) existía un alto grado de organización social de la sociedad. Ese no es el caso en todas las regiones del país.

que la violencia no ha disminuido en las regiones que eran y son objeto de la lucha, las organizaciones de la sociedad civil pudieron sobrevivir gracias al proyecto, contribuyendo así a darle un giro a la lógica de la violencia.

La cooperación político-desarrollista estatal de Estados Unidos se centra en los derechos humanos y en el fortalecimiento del Estado de derecho. Sin embargo, en los últimos tiempos ciertos conflictos con el gobierno de Uribe condujeron al retiro del director del Programa de derechos humanos. El gobierno colombiano se había quejado de que la USAID no había apoyado suficientemente su política. Esto condujo a la reducción de los recursos para el Programa en el Congreso estadounidense.

Mientras las instituciones estatales, así como numerosas ONG colombianas, son patrocinadas y respaldadas por la cooperación internacional al desarrollo, existe un vacío unívoco en el área del fortalecimiento de actores del sistema político. Justamente aquí podrían desempeñar un papel importante los programas sociopolíticos de las fundaciones políticas, tomando en cuenta perspectivas sensibles al conflicto.

El establecimiento de los objetivos debería orientarse a:

- Fortalecer a los actores civiles que abogan por la resolución y transformación civil del conflicto, sobre todo en lo relacionado con sus capacidades de organización, articulación y comunicación.
- Iniciar y conducir discusiones de aspectos específicos (por ejemplo, esclarecimiento de violaciones de derechos humanos, la seguridad pública), para llevarlas más allá de los estereotipos y la polarización.

- Respalda la construcción de alianzas y coaliciones de las fuerzas mencionadas en torno a temas o proyectos determinados.

Otro campo de acción para programas sociopolíticos se encuentra en el ámbito de la información y la comunicación. Esto es válido tanto para la promoción y apoyo de debates temáticos, como para promover informaciones libres de la presión y la influencia de los actores de la violencia. Tanto en la propia Colombia como en el ámbito internacional existe gran déficit al respecto. En más de una forma, la información en y sobre Colombia es únicamente un reflejo de la polarización, algo que quedó en evidencia en el contexto de la gira europea del presidente Uribe, en febrero de 2004.

Es posible esperar que la ejecución de tales medidas y programas tenga efectos positivos tanto en el conflicto mismo y su dinámica, como en los principales actores. En este sentido podemos formular las hipótesis que se mencionan a continuación.

2.1 EL FORTALECIMIENTO DE LOS ACTORES CIVILES

- Afecta favorablemente las relaciones de fuerza existentes. Esto aumenta la presión de justificación sobre los actores de la violencia, así como también sobre otros actores desarmados, pero no necesariamente civiles.
- Aumenta el margen de acción para las iniciativas dirigidas a la transformación civil del conflicto.

2.2 EL DEBATE DE MATERIAS ESPECÍFICAS

- Contribuye a objetivar la discusión.

- Ayuda a reducir la fuerte polarización en el sistema político y en la sociedad en general.
- Sirve de base para la identificación de ideas para el futuro capaces de generar consenso.
- Contribuye también al fortalecimiento de las víctimas, de manera que éstas puedan velar mejor por sus derechos.

2.3 EL RESPALDO A ALIANZAS Y COALICIONES

- Fortalece a los actores civiles.
- Contribuye a que se supere la fragmentación de la sociedad colombiana.
- Es una base importante para superar las consecuencias de la guerra y la desconfianza reinante.

El riesgo central de tales medidas y proyectos es que provoquen reacciones adversas en los actores de la violencia, es decir, que éstos puedan reaccionar a la presión con el incremento de la violencia selectiva y general. En ese sentido, el recrudecimiento de la violencia que se observa generalmente en la antesala de las elecciones ofrece pocos motivos de optimismo. Por consiguiente, junto a la marginación y aislamiento de los actores de la violencia, las medidas deben buscar también la inclusión de posibles *spoilers* (saboteadores).

BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas, Martha/ Manuel Rodríguez (editores.): *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Bogotá, Fescol: 2004.
- Gantzel, Klaus Jürgen y Thorsten Schwinghammer, 1995. *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg 1945-1992, Daten und Tendenzen*, Hamburgo/Münster.
- González, Fernán E., 2004. "Colombian Conflict in Historical Perspective". En *Accord. An International Review of Peace Initiatives*, 14.
- González, Fernán E., Ingrid J. Bolívar y Teófilo Vázquez, 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP, Bogotá.
- González, Fernán y Fabio Zambrano, 1995. *L'État inachevé. Les racines de la violence en Colombie*. CINEP, CCFD, Bogotá.
- Helfrich-Bernal, Linda, 2002. *Kolumbien: Wahlen und Parteien im Gewaltkonflikt*. Frankfurt am Main.
- Hübner-Schmidt, Katarina y Rainer Huhle, 2003. *Friedensentwicklung und Krisenprävention in Kolumbien. Studie zur zukünftigen Gestaltung des EZ-Länderprogramms*. GTZ, Eschborn.
- Kaldor, Mary, 2001. *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Cambridge.
- Kurtenbach, Sabine, 1991. *Staatliche Organisation und Krieg. Ein historisch-struktureller Vergleich der Entwicklungen in Kolumbien und Chile*. Hamburg, Münster.
- Kurtenbach, Sabine, 1999: Kolumbien. "Politische Gewaltkultur, der Staat und die Suche nach Frieden". En *Iberoamerikanisches Archiv* NF, Jg 25, cuaderno 3-4, pp. 375-396.
- Kurtenbach, Sabine, 2004. "Gewalteindämmendes Engagement externer Akteure in Kolumbien". En *Beiträge zur Lateinamerikaforschung* Nr. 15, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo.
- Leal Buitrago, Francisco, 1984. *Estado y política en Colombia*. Siglo XXI Editores, CEREC, Bogotá.
- Münkler, Herfried, 2002. *Die neuen Kriege*, Reinbek bei Hamburg.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Ed. Norma.

- PNUD, 2003. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. *El conflicto. Callejón con salida*. Bogotá.
- Romero, Mauricio, 2003. *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá.
- Thoumi, Francisco E., 2004. "Die Drogenwirtschaft in den Andenländern. Ähnlichkeiten und Unterschiede". En Kurtenbach et al., 2004, pp. 35-66.
- UNDP, 2004. *Human Development Report 2004*. Nueva York.
- Waldmann, Peter, 1997. "Cotidianización de la violencia: el ejemplo de Colombia", en *Análisis Político* N° 32, pp. 34-50, Bogotá.
- Zinecker, Heidrun, 2002. "Kolumbien. Wie viel Demokratisierung braucht der Frieden?". *SKF - Report 2/2002*, Frankfurt am Main.

SABINE KURTENBACH

Estudió Ciencias Políticas en Madrid, Erlangen, Sevilla y Hamburgo. Doctorado en la Universidad de Hamburgo, Alemania. Especializada en los siguientes temas: causas de guerra, regulación de conflictos, derechos humanos, política y sociedad. Desde 1993 es investigadora científica en el Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK), Hamburgo. Ha hecho varias consultorías para el Ministerio Alemán de Cooperación y Desarrollo. Fue observadora de elecciones para la OEA en Honduras y Panamá. Es miembro del grupo de investigación en Alemania sobre América Latina (Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung, ADLAF). Es coeditora de la revista anual «Jahrbuch Menschenrechte». Sus últimas publicaciones han sido: «Nicaragua und El Salvador: Frieden mit schwachem Fundament», «Guatemala: Der blockierte Friede».